UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

CEED

EL FACTOR DE LA VIVIENDA EN MÉXICO:

DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO AL MERCADO FINANCIERO

JOSE LUIS VALENCIA ABUNDIS

Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades CUCSH
Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo CEED

El Factor de la Vivienda en México: *de la institucionalidad del Estado al mercado inmobiliario en México.v*

D.R. **Universidad de Guadalajara**
www.udg.mx

Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo CEED
www.ceed.udg.mx

Agencia Metropolitana de Desarrollo METROPLAN
www.metroplan.mx

Primera edición noviembre de 2018.
Se autoriza la utilización de la información contenida en esta publicación, citando la fuente.

Hecho e impreso en México, 2018.

EL FACTOR DE LA VIVIENDA EN MÉXICO:

DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO AL MERCADO DEL FINANCIMIENTO

Por:
JOSÉ LUIS VALENCIA ABUNDIS

Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades CUCSH
Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo CEED

Noviembre de 2018

CONTENIDO

9 PRÓLOGO
12 INTRODUCCIÓN

17 CAPITULO 1:
LA ESTRUCTURA TERRITORIAL EN MÉXICO
20 _Estrategia Territorial en México
26 _El Territorio en México: Espacio divergente
30 _El desarrollo urbano en el contexto territorial
35 _Contexto institucional, social y económico de México

40 CAPÍTULO 2:
NATURALEZA Y ALCANCE DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO
40 _Caracterización y tamaño del sector vivienda
43 _Concentración urbana y metropolización
47 _Caracterización de la vivienda y niveles de servicios
49 _Dimensión económica de la inversión en vivienda

52 CAPÍTULO 3:
EL PAPEL DEL ESTADO EN EL FOMENTO DEL DESARROLLO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO
52 _Contexto institucional de politicas de vivienda
56 _Nueva Ley de Vivienda en México, 2006
58 _Pacto Nacional para la Vivienda
60 _Programa Nacional de Vivienda (2014-2018)
61 _Entidades responsables en materia de vivienda

65 CAPÍTULO 4
SITUACIÓN DEL MERCADO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO
65 _Situación del parque habitacional en México
67 _Situación presente del mercado de vivienda
69 _Factores demográficos
70 _Empleo y tasas de interés
71 _Rezago habitacional (RH)
75 _Demanda habitacional (DH)
78 _Oferta de vivienda en México

84 CAPÍTULO 5
EL SECTOR FINANCIERO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO
84 _Sistema Financiero en México
86 _Autoridades del Mercado Financiero en México
95 _Mercado de Capitales
96 _Organismos de Financiamiento y Subsidio a la Vivienda
98 _Alternativas de Financiamiento para la Vivienda en México
100 _Programas de Financiamiento para la Vivienda en México
104 _Financiamiento a la vivienda sustentable

CONTENIDO

107 CAPÍTULO 6.
EL SISTEMA HIPOTECARIO Y MERCADO DE CAPITALES EN MÉXICO
107 _Crédito y mercado de capitales
110 _Sistema hipotecario
112 _Los Mercados de Bonos
114 _Bursatilización de la Cartera Hipotecaria de Vivienda

116 CAPÍTULO 7
TIPOLOGÍA Y PRECIOS DE MERCADO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO
116 _Tipología de la vivienda
118 _Índice de Precios de la Vivienda en México
123 _Índice de Eficiencia del mercado de vivienda en renta

124 CAPÍTULO 8
LECCIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EXPERIENCIA MEXICANA EN POLÍTICAS DE VIVIENDA
124 _Recomendaciones de la experiencia mexicana en políticas territoriales
126 _Recomendaciones de la experiencia mexicana en políticas de vivienda
131 _Recomendaciones de las experiencias internacionales recientes

PROLOGO

Es innegable que la vivienda es un fin común de la humanidad al que toda persona aspira como una necesidad vital en el que prevalece el sentido colectivo y tangible de la civilización. La vivienda es la unidad base de los asentamientos humanos en donde se da forma a los rasgos de su estructura social y de organización, donde se estructuran las instituciones, donde se da uso a las tecnologías disponibles y donde se determinan los modos de producción y reproducción social. Por todo ello, la vivienda es la base material de la civilización.

Es así como se ha reafirmado el derecho a la vivienda digna en los Objetivos de Desarrollo Sustentable 2013 por las Naciones Unidas. Además la vivienda se ha retomado en el mismo espíritu, como un eje central en la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat. Amerita destacar, que en ambos casos México ha sido protagonista y líder en promover estos dos documentos claves a nivel internacional para las próximas décadas, como instrumentos normativos e inspiradoras para la adaptación de las políticas publicas a los desafíos del Siglo 21.

Toda civilización aspira a tener un sistema de vida factible, es decir, a una relación apropiada entre los seres humanos y la naturaleza, en este enfoque el desarrollo de los asentamientos humanos, el ordenamiento del territorio y la vivienda son factores que contribuyen en la medida de su eficiencia en el bienestar de la sociedad y al cuidado del medio ambiente. Dentro de los factores que garantizan la integridad y la armonía de la sociedad, encontramos al conjunto de leyes, reglas y normas, que bajo la figura de los gobiernos, constituye la conjugación misma que crea al Estado y sus instituciones.

La hiper-urbanización en la que vive la humanidad actualmente hace indispensable que tanto gobiernos como sociedades, estén inmersos en lograr ciudades mejor planificadas y con modelos de gestión acordes a las dinámicas socioculturales para generar políticas territoriales que se conviertan en instrumentos poderosos de cambio para lograr el desarrollo sostenible de los países.

La política gubernamental en materia de vivienda en México ha transitado por más de 6 décadas en un proceso de integración y racionalización de los diversos organismos públicos para replantear, en cada periodo sexenal, el papel del Estado y cumplir con el precepto constitucional de garantizar el derecho de toda familia a una vivienda, así como de realizar la función de administrador de los programas de vivienda social.

La vivienda se ha visto como un sector independiente de su entorno primordialmente urbano. Se ha separado las políticas de vivienda de las políticas de ciudad, producción y consumo, lo cual ha generado una profunda distorsión y disfuncionalidad de cómo se organiza la sociedad y la economía del país.

La dificultad del estado mexicano para implementar políticas y estrategias eficientes para satisfacer las necesidades de vivienda, se debe indudablemente a la incapacidad financiera del Estado Mexicano para abatir el enorme rezago histórico y la creciente demanda habitacional.

Aunado a ello, la falta de una política nacional consistente en el ordenamiento consistente en el ordenamiento del territorial, y de los fallidos instrumentos de planeación urbana local

que prevalecen, imposibilitan la generación de una oferta de suelo apto y accesible para la vivienda, particularmente la de objetivo social.

De igual manera, la incapacidad gubernamental para resolver los conflictos agrarios y jurídicos en la tenencia de la propiedad, así como la débil respuesta para planificar, ejecutar, operar y mantener las obras de infraestructura, los equipamientos públicos y los servicios básicos requeridos. Situación que ha generado una inestabilidad institucional en el desarrollo agrario, territorial y urbano, con incidencia directa en la producción de la vivienda.

Sin duda estas distorsiones gubernamentales hacen que el factor social de la vivienda en México sea un asunto no resuelto por la institucionalidad del Estado Mexicano y por tanto, se convierte en un objetivo económico del mercado financiero e inmobiliario. En ese sentido, se considera deseable que el gobierno mantenga la rectoría en el ordenamiento del territorio, bajo la premisa del aprovechamiento racional y sustentable del suelo, al tiempo de garantizar su certeza jurídica y la adecuada conciliación colectiva. En la sostenibilidad financiera es imperante que el Estado deje el papel de proveedor directo y sustituya el otorgamiento de subsidios a la oferta y precios, por el subsidio directo a la demanda y los estímulos a la producción social de la vivienda. De esta manera lo posiciona como como un gestor del desarrollo y un adecuado facilitador de la producción y el financiamiento de la vivienda.

Así mismo, el Estado Mexicano debe repensar profundamente la separación de la producción de la vivienda de la producción de ciudades. La vivienda cumple un papel esencial en la productividad urbana, y debe ser integrada al tejido económico, cultural, social y ambiental de su entorno urbano.

El enfoque de esta publicación se genera en el marco de la discusión sobre la agenda nacional de cara a la coyuntura de la nueva administración pública federal del Presidente Andrés Manuel López Obrador, lo cual abre una oportunidad para aplicar y consolidar principios, políticas y medidas a favor de un desarrollo sostenible, para mostrar y hacer posible la colaboración entre la sociedad y el gobierno en la formula para ejemplificar soluciones a los problemas de las zonas urbanas y rurales con el diseño de un modelo de producción de vivienda acorde a las necesidades y aspiraciones de la población mexicana.
Sobre el tema central de este libro, me queda claro que no existe una formula única e idónea para mejorar el ordenamiento del territorio, y particularmente de la producción de vivienda. Sin embargo, el análisis histórico y acucioso sobre los aspectos específicos que prevalecen en la materia es un excelente ejercicio que nos proporciona los principios y las prácticas probadas para trasladarlas al estado actual y reconocer la realidad imperante en los asuntos del territorio y la vivienda en México.

Esta publicación puede ser una inspiración para los nuevos actores, sociales y políticos, quienes serán los responsables de tomar decisiones y a la población mexicana para que se apropien de un objetivo común. En esta coyuntura de cambios políticos y administrativos, es idóneo repensar las formulas para que el estado mexicano se encargue de lo que le es propio e intransferible.

México ofrece un conjunto de nuevas oportunidades a partir de una nueva administración federal: una Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) nueva con apenas un sexenio arropándose de su envestidura, con una fresca Ley General de Asentamientos Humanos, con Estados en proceso de actualizar sus códigos urbanos, y

municipios modernizando sus reglamentos urbanos. Si el sexenio anterior fue para construir las bases de una transformación territorial en México con ciudades mas idóneas para enfrentar los grandes retos del siglo 21, entonces este nuevo sexenio ofrece todas las de ganar en la implementación de politicas, programas y proyectos de ciudades prosperas con vivienda digna como lo dictamina la constitución.

El análisis de el factor de la vivienda en México: de la institucionalidad del Estado al mercado financiero, es una relatoría que hace patente las dificultades del gobierno por dar respuesta a los temas del ordenamiento del territorio y de la producción de la vivienda social. Pero el objetivo no sólo es mostrar las debilidades en la materia, sino que ésta conduce a la reflexión sobre lo imperativo atender un problema complejo y difícil de dar solución contundente. Y el libro es una base indispensable para poder entender y transitar a la adopción de nuevos enfoques, estrategias y instrumentos innovadoras para el desarrollo de soluciones de ciudades inteligentes, sociales y sustentables.

Sin duda, la ruta es el rediseño de una políticas de intervención institucional orientada a construir en definitivo un modelo de gestión del territorio y la producción social de la vivienda que incluya el espacio urbano y rural, con la participación indisoluble del gobierno y los congresos federal y locales; el sector privado, los profesionistas y técnicos, la comunidad académica y las instituciones de investigación; la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales, todos juntos para rehacer la política pública territorial y de vivienda como una nueva formula de cara a un futuro común que es indispensable para los mexicanos.

ERIK VITTRUP CHRISTENSEN
Arq. MAA
CEO de Smart Social City

INTRODUCCIÓN

El Factor de la Vivienda en México: de la institucionalidad del Estado al mercado financiero. La vivienda es un activo que se traduce en una obra de arquitectura humana al que aspira todo individuo con la finalidad de establecer un hogar como sustento patrimonial dentro de un marco de relaciones familiares y colectivas. En su edificación, la vivienda se convierte en la base estructuradora de los asentamientos humanos, y ésta a la vez, en su proceso de desarrollo exponencial, impulsa la generación de infraestucturas y equipamientos que son sustento del desarrollo humano y colectivo. En su proceso de evolución, la configuración de los espacios públicos y de convivencia permiten formar localidades urbanas y su desdoblamiento por crecimiento natural y migratorio, a generar sistemas urbanos que derivan en fenómenos de expansión física para conformar metropolis y en su máxima expresión de hiper-urbanización, aparecen las megalopolis.

El análisis de la vivienda se aborda a partir de su incidencia histórica en la conformación del territorio tanto de las formas como por su valor de uso y de intercambio. Es así que el mercado al hegemonizar la producción, distribución y consumo de la vivienda, al definir su valorización de capital provoca fenomenos de segregación socioeconómico y espacial, motivado por la tipología de la vivienda, según localización, tamaño y precio donde encontramos, por un lado, un primer grupo poblacional reducido con capacidad variable de acceder a los mercados financieros de vivienda; por otro, la gran mayoría de la población que de diferentes formas, que busca apropiarse de un terreno para luego autoproducir de manera casi progresiva una vivienda; asimismo, se ubica un gran segmento de la población que depende de las políticas y estrategias del gobierno para la obtención de cualquier tipo de subsidio o apoyo para distintas acciones de vivienda: adquisición de suelo, construcción o mejoramiento. Los tres segmentos referidos constituyen el proceso de creación, mejoramiento y expansión de los asentamientos humanos.

En el proceso de producción de la vivienda, se percibe una tendencia a que la vivienda se convierta en un valor de uso funcional que cumple con un propósito básico para la pernoctación, considerando esto dentro de los parámetros físicos de una estructura básica de habitabilidad. La vivienda es un elemento propio de la civilización y como una forma para la reproducción de la fuerza de trabajo, visto desde la esfera de la familia. En este sentido podemos constatar que, la vivienda bajo las actuales condiciones del modo de producción capitalista, se basa fundamentalmente en su determinación como mercancia de valor de cambio en el mercado; asimismo, es importante precisar que la asequibilidad de la vivienda historicamente es un factor de reproducción social, cultural y económica. La capacidad adquisitiva de las personas, determinada a partir del nivel de ingresos económicos que pretenden adquirir una vivienda, marcan en cierta forma la producción de vivienda, por lo tanto, en función del capital y condicionada por los agentes económicos que producen la vivienda. Bajo este esquema, es entonces que el modelo de producción privada de la vivienda no puede resolver por sí mismo la penuria de la mayoría de mexicanos para contar con una vivienda en las actuales condiciones sociales y económicas del país.

Uno de los factores más importantes que inciden en la producción de la vivienda, es sin duda, la renta o el valor del suelo; entendiéndose como la base o fracción en el valor de la vivienda, el cual es determinado por los siguientes componentes:
I) El nivel de urbanización o consolidación urbana de la zona; (II) la capacidad de los

servicios urbanos básicos, determinados, a su vez, por las infraestructuras existentes; (III) la estructura y nivel de servicio de la vialidad; y, (IV) el nivel de cobertura de los equipamientos de educación, salud, administración, gobierno, y comercios. Estos elementos constitutivos del crecimiento de los asentamientos humanos y en particular de la producción de vivienda, son los que la hacen más rentable o menos rentable la vivienda en el mercado.

La producción habitacional en México, se lleva a cabo desde múltiples dimensiones y escalas, supeditada a un complejo marco jurídico-institucional y financiero, en circunstancias profundamente adversas, social y económica, que limitan el acceso a la vivienda a la mayoría de la población, desde luego, particularmente la que se encuentra en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Las dificultades históricas en la implementación de políticas y estrategias adecuadas para satisfacer las necesidades de vivienda, tienen su origen en seis aspectos estructurales: (1) la falta de sostenibilidad financiera (pública y privada) para abatir el déficit; (2) el enorme rezago y la creciente demanda de vivienda; (3) la carencia de oferta de suelo apto para la vivienda social; (4) el acceso a la infraestructura y los servicios públicos básicos; (5) los conflictos jurídicos en la tenencia de la tierra y la vivienda; y, (6) la falta de una adecuada coordinación gubernamental e intersectorial.

La perspectiva global de la política gubernamental en materia de vivienda, debe transitar hacia un proceso de integración y racionalización de los diversos organismos oferentes, así como un replanteamiento sobre el papel del Estado a fin de cumplir con una función básica: como administrador de los programas de vivienda social, y como gestor y facilitador de su financiamiento. En ese sentido, se considera deseable que el gobierno deje el papel de proveedor directo y sustituya el otorgamiento de subsidios a la oferta y precios por el subsidio directo a la demanda y los estímulos a la producción social de la vivienda.

El análisis, el diseño e implementación de políticas y la adecuación del marco jurídico en materia de vivienda se politiza y tiende a la polarización de posiciones entre el gobierno y el sector privado, especialmente en la interpretación de las responsabilidades, obligaciones y derechos, que transitan entre el interés de reafirmar el papel del Estado como rector de políticas y estrategias y el interés privado por liberar el mercado del suelo y la vivienda. Estas diferencias reflejan posiciones divergentes en cuanto al papal que deben desempeñar cada cual para enfrenar y responder al problema de la vivienda en México. En ese sentido, no se debe omitir una evaluación crítica al procedimiento y a la metodología, llevadas a cabo por las instituciones y actores involucrado, para convocar y construir espacios cada vez más democráticos e incluyentes, en los que se permita escuchar y se consideren los razonamientos de la sociedad civil, a fin de contribuir en la elaboración de una legislación y políticas públicas de vivienda consistente e integrada a las demandas sociales.

La investigación y el análisis colectivo sobre el tema de la vivienda señalan que México transcurre aún por un periodo reconstructivo, derivado de un largo proceso de adaptación de políticas, instituciones y legislación, además de nexos complicados y profundos de reestructuración económica, desigualdad social, exclusión social, pobreza, marginación y transformaciones sociodemográficas. Las dificultades estructurales que el Estado mexicano enfrenta para garantizar el derecho constitucional a la vivienda tienen, como colofón, que un amplio segmento de la población mexicana se caracteriza por destrezas y educación limitada, bajos salarios y confrontación con la inequidad social y las barreras en el mercado laboral, que van desde la informalidad al desempleo. A pesar de que se ha observado una disminución

en las tasas de crecimiento de la población en los últimos años, tanto los requerimientos de vivienda nueva como los del mejoramiento de la existente son aún elevados.

La condición de pobreza en que vive dos terceras partes de la población mexicana, y la situación de la economía y las finanzas públicas, continúan siendo los ejes centrales de la fragilidad que el país enfrenta, además de que las expectativas de crecimiento se limitan ante factores tales como el déficit de las finanzas públicas y la baja recaudación fiscal, que amenazan considerablemente la planeación y financiamiento de acciones de vivienda para la población vulnerable. En este marco, la posición del legislativo es fundamental para adecuar y racionalizar los recursos públicos disponibles, orientar el impacto de la generación de políticas para el desarrollo social, y vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones jurídicas que den certidumbre a las inversiones y la actuación pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 4°, el derecho que tiene toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Consecuente con ella, la Ley Federal de Vivienda y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano reglamentan las disposiciones generales para que, de forma coordinada, los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), y concertadamente con los sectores social y privado, se instrumenten los mecanismos necesarios para su realización. Es preciso señalar la poca o nula efectividad que el marco jurídico vigente en materia de vivienda presenta en la actualidad. Derivados de leyes y los programas sectoriales de ordenación del territorio, desarrollo urbano y de vivienda definen objetivos, líneas estratégicas y fijan algunas metas concretas en lo relativo a la adquisición de suelo y la producción de vivienda, de acuerdo a la demanda real. Sin embargo, contradictoriamente, estos instrumentos no especifican los mecanismos precisos para su realización. Más aún, los resultados consignan lo limitado de sus alcances, la pérdida de vigencia, la falta de seguimiento y la debilidad operativa de las instituciones responsables.

Aún y cuando la Ley Federal de Vivienda desde 1984, establecía la creación del Sistema Nacional de Vivienda como el eje articular de las políticas, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda; no es sino hasta el 2001, que el Gobierno Federal se dio a la tarea de crear un organismo nacional de fomento a la vivienda (CONAFOVI) y un consejo nacional consultivo (CONAVI) que tuvieron, por decreto presidencial, la tarea de coordinar las actividades a nivel nacional y local, para desarrollar acciones estratégicas que mejoren la situación de la vivienda en el país. Es importante resaltar que uno de los logros más significativos de la administración federal ha sido la reestructuración del sistema financiero para la vivienda, a partir de la instalación de un mercado secundario de hipotecas y su bursatilización, para proveer mayores recursos orientados a la población con ingresos medios, del sector formal laboral, situación que excluye prácticamente al 80 por ciento de la población ocupada que percibe hasta 5 salarios mínimos.

El acotamiento de los alcances de la Ley Federal de Vivienda es que es de observancia exclusiva de la Administración Pública Federal, lo cual refleja la complejidad en el sistema político mexicano para que una ley secundaria establezca la obligatoriedad de la concurrencia entre la Federación, los Estados (soberanos) y los Municipios (autónomos). En ese sentido, es deseable que una ley de vivienda adopte un enfoque general de obligatoriedad para los tres ámbitos de gobierno y de éstos con los sectores social y privado. Asimismo, que tenga en cuenta la indivisibilidad del derecho universal y constitucional que tiene todas las familias

de disfrutar de la vivienda, especialmente los grupos vulnerables. Para lo cual, el marco internacional de los derechos humanos (Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y el desarrollo de los asentamientos humanos (Agenda Hábitat) podrían contribuir a una percepción valiosa con enfoque humanitario de la legislación.

Es indispensable que la legislación y las instituciones de promoción y fomento a la vivienda se orienten hacia los sectores de la población en condiciones de mayor pobreza, marginación y vulnerabilidad, y que se establezcan claramente las competencias de cada ámbito de gobierno en cuanto a la producción habitacional, de conformidad con las facultades que otorga la Constitución, y con la participación amplia y contundente de los sectores social y privado. Particularmente, es recomendable que el Estado mexicano establezca los instrumentos y apoyos para fomentar la producción social de la vivienda, incrementar el acceso a la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos básicos, garantizar la seguridad de la tenencia, y la protección jurídica a los desplazamientos motivados por desastres, contingencia o prevención de riesgos, y la garantía legal de los desalojos. Todo ello motiva a crear un modelo de gestión pública que permita fortalecer la producción de vivienda, a partir de cinco componentes fundamentales: a) subsidios directos a la demanda, b) ahorro previo, c) apalancamiento o crédito complementario a los subsidios, d) oferta de suelo de interés social, y e) apoyo a la producción social.

Es indispensable que la legislación y las instituciones de promoción y fomento a la vivienda se orienten hacia los sectores de la población en condiciones de mayor pobreza, marginación y vulnerabilidad, y que se establezcan claramente las competencias de cada ámbito de gobierno en cuanto a la producción habitacional, de conformidad con las facultades que otorga la Constitución, y con la participación amplia y contundente de los sectores social y privado. Particularmente, es recomendable que el Estado mexicano establezca los instrumentos y apoyos para fomentar la producción social de la vivienda, incrementar el acceso a la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos básicos, garantizar la seguridad de la tenencia, y la protección jurídica a los desplazamientos motivados por desastres, contingencia o prevención de riesgos, y la garantía legal de los desalojos. Todo ello motiva a crear un modelo de gestión pública que permita fortalecer la producción de vivienda, a partir de cinco componentes fundamentales: a) subsidios directos a la demanda, b) ahorro previo, c) apalancamiento o crédito complementario a los subsidios, d) oferta de suelo de interés social, y e) apoyo a la producción social.

El esquema progresivo de subsidios a la vivienda en México se ha orientado a favorecer a la población de más bajos ingresos. Una fórmula con resultados relevantes lo ha sido el ahorro popular para incentivar la participación del sector financiero privado. Es quizás de las políticas de vivienda más recientes, la que más ha impactado favorablemente en el mercado hipotecario. Sin embargo, es indispensable fortalecer el marco jurídico vigente y consolidar una política integral que podría tener mejores efectos sobre los grupos de población objetivos y permitiría racionalizar los recursos fiscales dedicados a este fin, así como para brindar mayor certeza jurídica para los distintos actores, entre propietarios del suelo, promotores, inversionistas, desarrolladores y adquirientes.

Si bien, los criterios para calcular la eficacia del alcance y diseño de una buena legislación y políticas urbanas, tratan un amplio espectro de temas genéricos relacionados con los factores de satisfacción, prosperidad y calidad de vida. La lista de estos factores precisa de una manera amplia y desagregada las posibles variables que den cuenta, por un lado, del impacto social,

espacial, económico y medioambiental y, por otro lado, de los papeles institucionales y de responsabilidades. Todo ello, con la finalidad de percibir y medir objetivamente el origen y los alcances de determinada política o legislación urbana.

En cuanto a los criterios de impactos, la institucionalidad en materia de planeación, organización y administración urbana y de vivienda debe incorporar algunas variables inherentes a la dimensión social de la pobreza y la marginación, la estructura y configuración territorial, la distribución multisectorial y multifuncional de los equipamientos, la infraestructura y la cobertura de servicios; la estructura y capacidad económica, el capital humano, los salarios y la economía informal. En cuanto a los papeles institucionales, es necesario identificar con claridad el régimen de competencias entre la esfera federal y local, el rol de cada una de las entidades involucradas, los esquemas para transparentar los procesos de formulación y la rendición de cuentas de las personas e instituciones públicas y sociales responsables de su implementación.

La presente publicación tiene como propósito describir el contexto, origen y esencia de las políticas públicas en materia de vivienda en México y su posible transferencia, de contenidos y responsabilidades del Estado mexicano hacia un contexto propio del mercado inmobiliario y financiero. Por ello, al acercarnos al objetivo de ponderar los factores de origen y esencia del papel del Estado en materia de vivienda en México, nos encontramos con un instrumento de múltiples dimensiones, que difícilmente puede esclarecerse desde una única perspectiva metodológica, partiendo del análisis de la estructura territorial en México.

01 LA ESTRUCTURA TERRITORIAL EN MÉXICO.

La presente publicación tiene como propósito describir el contexto, origen y esencia de las políticas públicas en materia de vivienda en México y su posible transferencia, de contenidos y responsabilidades del Estado mexicano hacia un contexto propio del mercado inmobiliario y financiero. Por ello, al acercarnos al objetivo de ponderar los factores de origen y esencia del papel del Estado en materia de vivienda en México, nos encontramos con un instrumento de múltiples dimensiones, que difícilmente puede esclarecerse desde una única perspectiva metodológica, partiendo del análisis de la estructura territorial en México.

La estructuración del territorio juega un papel muy importante en el acondicionamiento de los medios necesarios para el desarrollo y sustentabilidad del hábitat y la producción de vivienda. El análisis sobre el factor de la vivienda en México se inscribe en la concreción de un esquema de análisis sobre estrategias para ordenar el territorio urbano nacional, en el marco histórico socio-político y económico del país y a partir del urbanismo actual, nos induce a inscribirnos en una intención prospectiva global, para dirigir todos los esfuerzos posibles en el mejoramiento del hábitat natural y en la optimización de las condiciones generales para la subsistencia humana, de cara al futuro.

México es un país de 122 millones de habitantes[1], de los cuales el 72.3 por ciento reside en 417 ciudades que componen el Sistema Urbano Nacional (SUN), lo que significa que la gran mayoría de la población prefiere vivir en entornos urbanos. De los 75.1 millones de habitantes que componen la población urbana en México (62.8 por ciento de la población), el 46.6 por ciento residen en alguna de las 13 grandes zonas metropolitanas del país [2]. Esto sin duda es un fenómeno interesante y que se presenta en muchos países, pues las zonas urbanas por sus características de desarrollo económico, generan más oportunidades laborales y educativas al concentrar mayores números de población. De continuar las tendencias actuales, las ciudades mexicanas albergarán más de 87 por ciento del crecimiento poblacional en las próximas tres décadas. Ya que tienen una tasa de crecimiento de la población de 1.4 por ciento en el periodo de 2010- 2015, aunque dicha tasa de crecimiento disminuyó 2 puntos porcentuales, en contraste con el periodo de 2000-2010. Dicha situación manifiesta que la población sigue creciendo, pero a un ritmo más lento. La enorme concentración de la población y las actividades económicas en México queda demostrada, en términos de su configuración territorial, ya que el total de ciudades que integran el Sistema Urbano Nacional se localizan en apenas el 4.7 por ciento del territorio nacional y en ellas se genera alrededor de 76[3] por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

México continúa con una tendencia acelerada hacia la concentración urbana, en consecuencia, se incrementa la importancia de los procesos de urbanización y metropolización. Actualmente en el país existen 384 ciudades mayores a 15 mil habitantes en los que habita casi el 72.3 por ciento de la población total del país, situación que genera insuficiencia de los recursos

—

[1] Encuesta nacional de gasto e ingreso de los hogares, ENIG 2016.

[2] Delimitación de zonas metropolitanas de México 2015, INEGI-SEDATU-CONAPO.
Las zona metropolitanas mayores de 1 millón de habitantes: Puebla–Tlaxcala, Valle de México, Toluca, Querétaro, San Luis Potosí, León, Guadalajara, Monterrey, La Laguna, Juárez y Tijuana.

[3] Medición de la Actividad Económica con Grandes Datos(MAGDA), IMCO 2017.

acuíferos, la baja cobertura de la infraestructura de servicios, la poca disponibilidad de suelo apto para la vivienda y el escaso desarrollo urbano, así como de la deficiente capacidad de las instituciones para controlar sus condiciones de habitabilidad y sustentabilidad.

México cuenta con 74 zonas metropolitanas que concentran el 79 por ciento del total urbano y el 76 por ciento de la generación del PIB de todo el país. Su ritmo de crecimiento demográfico en el periodo 2010-2015 (1.4 por ciento anual) es de tres puntos porcentual superior a la media nacional [4]. Lo que acentúa la concentración de la población en las ciudades y la carencia de oportunidades existentes en las zonas rurales del país, ya que el desarrollo de las zonas antes mencionadas fomentaría potencialmente la baja en la demanda existente de vivienda en el suelo urbano. El impulso al campo es un factor importante, pero las opciones para propiciar su crecimiento son complejas, ya que las características de la población y su forma de vida complican la elección correcta de políticas públicas adecuadas, pues se debería focalizar en forma diferenciada e integral para cada región, por lo tanto, no es viable en las actuales condiciones institucionales.

De acuerdo con INEGI-SEDATU-CONAPO e IMCO se tienen identificadas en el país 74 zonas metropolitanas cuya población en el año 2015 ascendió a 75.1 millones de personas. De éstas, trece zonas metropolitanas tienen más de un millón de habitantes: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez, La Laguna, Querétaro, San Luis Potosí, Mérida y Aguascalientes, donde residen 46.62 millones de personas, 39 por ciento del total nacional; en seguida se encuentran 23 zonas metropolitanas con poblaciones entre 500 mil y un millón de habitantes: Mexicali, Cuernavaca, Saltillo, Chihuahua, Tampico, Veracruz, Morelia, Culiacán, Acapulco, Hermosillo, Villahermosa, Tuxtla Gutiérrez, Reynosa, Xalapa, Cancún, Celaya, Oaxaca, Durango, Pachuca, Tlaxcala-Apizaco, Poza-Rica, Matamoros y Mazatlán, cuya población en conjunto asciende a 17.89 millones (14.9 por ciento del total). Las restantes 38 zonas metropolitanas se ubican en el rango de 100 mil a 500 mil habitantes, en ellas residen 10.56 millones de personas, cifra equivalente a 8.8 por ciento de la población del país [5].

Ilustración 1. Zonas metropolitanas en México
Fuente: *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, INEGI, SEDESOL, CONAPO, México, 2015

Es evidente que la distribución de la población y de las actividades económicas se encuentran estructuradas de tal manera que, sugiere la pertinencia de la búsqueda de un nuevo enfoque de los procesos de producción y de distribución de la población en el territorio. Es indispensable identificar un modelo de ordenación del territorio con un carácter integracionista que logre equilibrar el desarrollo de los procesos de producción- distribución tanto en sus factores de tierra, trabajo y capital, como de bienes y servicios como actividad eminentemente "urbana", asociada con el medio rural natural, en su particularidad de producción de insumos primarios (agrícola, ganadero, forestal y piscícola), que suponga una fuerte interdependencia entre el marco regional preponderantemente rural y de conservación, con el medio urbano.

El enfoque que resaltamos, pretende establecer un marco de relaciones socioeconómicas que afronten la contrastante realidad mexicana entre el campo y la ciudad, a partir del análisis de los sistemas de actividades humanas del país, incluyendo a las comunidades indígenas. En este proceso es necesario centrar el análisis en los tres aspectos fundamentales de la producción: los insumos, las transformaciones y los productos. Es imprescindible definir un modelo de estructuración territorial acorde con la dinámica económica que pondere las potencialidades y limitaciones de las distintas ciudades y regiones del país. La ponderación territorial a la que nos referimos es indispensable en cuanto a que la población crece, el proceso de acumulación no se detiene, la desigualdad económica persiste y la disputa por el excedente es constante. Más aún, si consideramos que en gran medida el futuro de todas las concentraciones urbanas del mundo depende de las posibilidades de sustentabilidad que tengan en relación en los procesos de producción y reproducción humana, directamente proporcional con la suficiencia de recursos naturales y el equilibrio de nuestros ecosistemas.

En México, nuestro marco legal y constitucional deposita en los gobiernos municipales la facultad de regular y administrar el territorio. Sobre esta base, los criterios para marcar operativamente los acuerdos para el ordenamiento del territorio urbano y rural deberán subordinarse en todo momento a dichas disposiciones. El fortalecimiento municipal, es una aspiración que debe traducirse en posibilidades reales de los ayuntamientos de ampliar sus márgenes de gestión pública, lo cual implica, una revisión amplia de las potestades fiscales, es decir, de los ámbitos de ejercicio fiscal hacia los municipios. Es indispensable, a fin de implantar un esquema de estructuración territorial procurar un desarrollo urbano sostenible, en ello, concebimos mantener y promover el desarrollo rural, no podemos entender que se manifieste en nuestra constitucionalidad que los municipios ejerzan una serie de instrumentos para regular el desarrollo urbano en su territorio, y no se manifieste en su mismo territorio lo concerniente al desarrollo rural. En cuanto a la Planificación, la experiencia mexicana (desde 1976), nos demuestra las dificultades de la planeación en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio debido a la tendencia a desarrollar las políticas centralista-desarrollista de la institucionalidad federal y por inscribir de manera unilateral las metas resueltas en la materia, al margen de las realidades y los consensos de los distintos actores sociales, lo cual, ha contribuido sistemáticamente a su inoperatividad en el ámbito local.

—

[4] Medición de la Actividad Económica con Grandes Datos (MAGDA), IMCO 2016. Catálogo Sistema Urbano Nacional 012, SUN 2012

[5] Delimitación de las zonas metropolitanas de México, INEGI, SEDESOL, CONAPO, México, 2015.

La planificación del territorio nacional, debe corresponder a la conciliación y concurrencia de los actores locales para conducir, convivir, proponer, modificar, administrar, regular y controlar el desarrollo de los asentamientos humanos en correspondencia a los intereses colectivos, promoviendo la integración social y política regional para acceder a un proceso de desarrollo integral, con equidad, equilibrio, democracia real, reconocimiento multicultural, y conciliación nacional. La diversidad en que se constituye nuestra nacionalidad en los procesos de desarrollo de los asentamientos humanos en México, hacen indispensable una actuación más activa y dinámica de la sociedad en general. Reconocer la profunda diversidad socioeconómica que prevalece, significa modificar nuestra concepción sobre la planeación estratégica del territorio.

Las transformaciones que ocurren en el mundo de los patrones del desarrollo social y económico son un indicio de la evolución natural de nuestro pueblo. México no debe estar al margen de ellos, pero es indispensable entender nuestra realidad para aspirar a un futuro más cierto. En este sentido, el replanteamiento de las estrategias para el desarrollo nacional debe expresarse en el territorio, la sociedad y el gobierno, para ello, la ordenación de los centros de población se concibe como una prioridad para garantizar la estabilidad y seguridad social, el acceso a la vivienda y los servicios básicos de la población, la permanencia y perfeccionamiento de la democracia, la equidad en la distribución de beneficios y la sustentabilidad como garantía del desarrollo.

_Estrategia Territorial en México

El desarrollo y la conservación del hábitat no son incompatibles, al contrario, cuando ambas políticas se integran la resultante es un beneficio a plazo definido para la comunidad humana. En este orden de ideas, el desarrollo territorial debe de darse en términos de sustentabilidad "para responder a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades" (reporte Brundtland: 1993). El nuevo contexto geopolítico mundial, fundamentado por la necesidad de integraciones regionales, que obedecen a la lógica de la Globalización, demanda una armonización de la política económica con la política territorial y ambiental. Es indispensable en una estrategia nacional, vincular la política económica con la política territorial a fin de evitar un desarrollo en dos velocidades permitiendo aún más la desigualdad y la polarización del hábitat, segregando regiones del desarrollo y fomentando así la ampliación de las fronteras de la exclusión social de ciertas comunidades a un medio de vida saludable y armónico.

La estrategia territorial en México es en realidad la evolución urbana que se ha manifestado en el país, que en las últimas décadas, ha tenido serias repercusiones en términos de la ordenación de los asentamientos humanos y desde luego con ello el desplante de la vivienda; el patrón de uso del territorio nacional ha propiciado la concentración demográfica y de las actividades económicas de manera puntual geográfica urbana y regionalmente. La organización territorial de la población y de las actividades productivas que prevalecen ha sido producto de las políticas y programas puestos en marcha por los distintos gobiernos de acuerdo a ventajas comparativas en el mejor de los casos, y particularmente a decisiones políticas estrictamente. Lo que ha hecho evidente como se han desplegado de manera

desigual en las distintas regiones y con ello, un impacto negativo en el ordenamiento del territorio nacional. En este aspecto, las ventajas que se manifiestan en las condiciones físico-naturales y la ubicación estratégica comercial de algunos centros de población en el país han propiciado un desarrollo desequilibrado en la configuración espacial y los procesos de urbanización, más aún si consideramos las desventajas económicas que se han generado en las zonas rurales. Los recursos para las inversiones en el desarrollo urbano y la vivienda no han sido los suficientes para lograr cubrir los déficits de la demanda poblacional, y no han permitido alcanzar las metas propuestas y deseadas para satisfacer las necesidades de un piso social básico de infraestructura y servicios en una perspectiva nacional. De esta manera, los planes y programas sectoriales no cuentan con marcos institucionales de coordinación que permitan sumar las acciones de gobierno para un desarrollo integral. Situación que redunda en que los programas sectoriales de desarrollo territorial (urbano y de vivienda) no cuenten con los suficientes elementos que integren las necesidades y perspectivas de la población urbana, suburbana, rural e indígena, de conformidad con sus expectativas de desarrollo de los centros de población.

Las áreas urbanas consolidadas o en proceso, ofrecen a la población mejores posibilidades de contar más altos niveles de bienestar y desarrollo que las zonas rurales. Estos espacios urbanos brindan a los individuos la oportunidad de alcanzar un conjunto de activos de tipo material que se integra por las infraestructuras, equipamientos y servicios, como de carácter intangible a través del desarrollo de diversas actividades sociales, educativas, rcereativas, económico productivas, financieras, culturales entre otras. Como el caso de las mayoria de las grandes concentraciones humanas, el proceso de urbanización que se experimentaron las localidades y ciudades mexicanas, se deben en gran medida, a una relación directa y proporcional entre el ritmo de crecimiento o de expanción urbana y el incremento natural de la población y la que resulta del nivel de inmigración producida desde el campo.

Las áreas urbanas constituyen la base de la producción del capital y el soporte de la especialización y de diversificación de las actividades económico-productiva. En esta lógica, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, se vincula directamente con la productividad en los asentamientos humanos que cuentan con una elevada densidad de población, mano de obra calificada, diversificada; redes de empresas y mercados crecientes que generalmente constituyen una vocacionamiento económico o de especialización que generan economías de escala. De esta manera, el crecimiento poblacional, la productividad y el desarrollo humano se encuentran concatenados con el proceso de urbanización. Los asentamientos humanos, el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano, constituyen un imbricado entre población, economía y territorio como ejes sustantivos del desarrollo integral.

Las acciones federales, en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda, deberán tener como objetivo primario, impulsar las medidas necesarias que apoyen a las entidades federativas y a los municipios para que cuenten con estrategias urbanas, como una condición básica para la asignación de recursos para las inversiones públicas. Por lo que respecta a las políticas de vivienda adoptadas hasta ahora, han carecido de los elementos suficientes para atender las necesidades habitacionales de la población, especialmente la de menores recursos. Es por todo ello, la necesidad de implementar políticas de escala nacional, estatal y municipal, elaborando un proyecto territorial que contemple la nueva dimensión del federalismo mexicano y la nueva realidad geopolítica nacional, condición que hace necesario dimensionar a la ordenación del territorio, el desarrollo urbano y la

vivienda, en su verdadera connotación política, económica, social y ambiental, mediante un acto voluntario y una acción sostenida del Estado sobre el territorio nacional. Todo ello, a efecto de visualizar al desarrollo sostenible como un marco de política pública definida de la mayor relevancia en los aspectos cualitativos inherente al Estado, de manera que se consolide su papel rector en la planeación estratégica de la organización territorial del país y su vinculación asociacionista con el sector privado en la producción de infraestructura de los sectores estratégicos y prioritarios del país, así como en la producción de vivienda y la prestación de los servicios ubicados en la esfera de la circulación y distribución, cuya planeación y ejecución se encuentre en una dimensión regional y nacional.

Ahora bien, las tendencias hacia un nuevo federalismo implican procesos de descentralización y desconcentración mediante los cuales se fortalezcan los gobiernos locales. También es importante señalar que los procesos de transferencias de recursos y de responsabilidades, se deben de dar en forma paralela o proporcional a nuevas opciones de los gobiernos estatales y municipales, esquemas de promoción de actividades económicas y a una adecuada planeación estratégica de acuerdo a los objetivos estatales y municipales de desarrollo. En este sentido, es importante identificar las ventajas comparativas de las ciudades y regiones, de acuerdo a la distribución de funciones y de actividades en el territorio con el propósito de establecer los perfiles espaciales de cada ciudad y las divisiones territoriales del trabajo, conforme a su especialización económica, lo anterior como parte de una estrategia de planeación regional y nacional, de tal manera que las estrategias del desarrollo de los asentamientos humanos tiendan a la búsqueda de una mayor accesibilidad de los centros de población urbana y rural, ya que a través de una adecuada interrelación espacial se puede asegurar su integración y las posibilidades de desarrollo en el ámbito regional a partir del proporcionamiento de modos de transporte y medios de comunicación.

El nuevo federalismo que se vislumbra en la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, supone el fortalecimiento de la administración central, que no significa en ningún momento el debilitamiento del pacto federal, ni la pérdida de las funciones de los gobiernos locales para diseñar, ejecutar y conducir las políticas regionales para el desarrollo territorial, urbano y rural en el ámbito de su competencia. De esta manera, los programas sectoriales de impacto al territorio deberán contar con las políticas, estrategias y acciones eficaces que permitan la sustentabilidad natural del hábitat urbano-rural, a partir de una planeación que defina criterios ecológicos y de protección al medio ambiente, como una condición del desarrollo que permita disminuir el impacto social de las políticas públicas sobre el territorio.

En este sentido, el ordenamiento ecológico se deberá contemplar como una norma efectiva que oriente, en un enfoque integral, el desarrollo de los asentamientos humanos con una perspectiva de sustentabilidad para el desarrollo del país. En este aspecto, es importante que los planes urbanos sean relacionados e integrados con las políticas de desarrollo rural e indígena, con el objeto de que se realice una planeación estratégica con las particularidades del caso de las distintas regiones del país y de acuerdo a las perspectivas de cultura y tradiciones. En el marco de las disposiciones legales para el desarrollo de los asentamientos humanos y de acuerdo a las estrategias institucionales para la planeación del desarrollo territorial en nuestro país, se deben identificar claramente los mecanismos que permitan obtener el financiamiento para la ejecución de obras y servicios que demanda la población, lo cual, significa una condición fundamental para el logro de los objetivos planteados.

El fortalecimiento y desarrollo del sector urbano, a nivel federal, es una condición prioritaria para promover y fomentar la producción de vivienda, para que se logre una adecuada coordinación entre las políticas locales de desarrollo y las estrategias nacionales. Las acciones federales en materia de desarrollo territorial de los asentamientos humanos deberán contar con el marco institucional propicio que permita de manera concertada integrar y relacionar las funciones y estrategias de todos los sectores que redunden en una adecuada planeación y una mayor eficiencia en la administración y aplicación de los recursos públicos y privados.

La política y estrategias de desarrollo territorial son importantes porque el aprovechamiento del medio físico es un aspecto consustancial en el desarrollo social. El mejoramiento en la organización y administración de los recursos del territorio, ha sido motivo de múltiples iniciativas desarrolladas durante las diferentes épocas históricas y su importancia se ha acrecentado a través de los siglos, en especial a partir de la década de los sesenta, éste emerge como una tarea de la más elevada prioridad.

El crecimiento demográfico, la urbanización, la metropolización, la proliferación de pequeñas comunidades rurales, las transformaciones sociopolíticas, la dinámica económica y el uso de recursos naturales, al correr de los años, trajeron aparejados el surgimiento de complejos problemas con numerosas aristas, independientemente de su origen o naturaleza; cada vez es mas frecuente. Lo anterior ha permitido el surgimiento de muy diversos enfoques, sistemas y formas de llevar a la práctica esta trascendental tarea. En el caso de nuestro país, la conveniencia de implantar esquemas eficientes de desarrollo territorial se hace evidente al repasar, aun en forma breve, la panorámica espacial de nuestro desarrollo económicos y social; por ejemplo, podemos recordar que hace casi 50 años nuestro país estaba habitado por casi 50 millones de personas, de estas, 23.7 millones radicaban en zonas urbanas y 26 millones en zonas rurales; existían 110 mil localidades, de ellas el 96 por ciento eran rurales; de las localidades urbanas, solo la Ciudad de México sobrepasaba el medio millón de habitantes; el país tenía una forma de vida esencialmente rural, y el sector agropecuario generaba la mayoría de los empleos.

Las cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)[6] indican que en 2017, México tiene 122.3 millones habitantes –el 1.6 por ciento de la población mundial[7]– de los cuales 62.8 millones (el 51.4 por ciento) son mujeres y 50.3 millones (48.6 por ciento) son hombres. En los 7 años transcurridos entre el censo del 2010 y el Conteo de 2017 la población del país aumentó 10 millones de personas, esto es, 1 millón 4 mil nuevos habitantes por año en promedio, lo que representó una tasa de crecimiento de 1.27 por ciento anual promedio en el periodo, muy inferior al 1.6 por ciento del lustro 1995–2000 [8].

En la primera década del siglo pasado, la población crecía a una tasa de 1.1 por ciento anual, decreció –0.5 por ciento por año, en la década de la Revolución (1910- 1920), iniciando de ahí una aceleración hasta su punto máximo en los años sesentas con un crecimiento de 3.4 por ciento anual. A partir de la década de los setentas, dicha tasa ha disminuido su ritmo aceleradamente hasta el 1.0 por ciento en el primer quinquenio de este siglo. A este menor crecimiento contribuyen principalmente dos factores: la reducción del nivel de fecundidad

—

6 Comunicado de Prensa Núm. 273/17.
7 La población mundial es de 7,444 mil millones, según cifras del Banco Mundial.
8 Cuéntame Población, INEGI.

(el número de hijos por mujer bajó de 4.4 en el 2000 a 2.21 en 2015, tomando el rango de 45 a 49 años de edad) y la emigración al exterior [9].

De acuerdo con estimaciones del CONAPO, la población moderará su ritmo de avance pero continuará aumentando en términos absolutos hasta el 2050, año en el que se pronostica alcanzar una población nacional de 150 millones 837 mil personas. Aunado a esto, a partir del 2008 y hasta 2028 la estructura de la pirámide poblacional se modificará progresivamente y la mayor parte de la población se concentrará en personas de 25 a 50 años de edad. Este cambio constituye lo que comúnmente se conoce como un nuevo bloque demográfico y tendrá importantes consecuencias en el mercado inmobiliario mexicano. Respecto a la distribución de la población, las mayores concentraciones urbanas están situadas en la altiplanicie, esto se aprecia al contar que el 46 por ciento de la población total del país, habita en solo 13 ciudades que se ubican a más de 2000 m.s.n.m (metros sobre el nivel del mar), en contraste con menos del 4 por ciento de la población total que radica en capitales cercanas a las costas y a una altura sobre el nivel del mar inferior a los 1000 m.s.n.m. Es claro que, por una parte, se están desaprovechando las llanuras costeras y las penínsulas, y que por otra parte, se pagan elevados costos para dotar a la población de los servicios y de la infraestructura que requieren, en otras palabras, en donde deberíamos estar no estamos, y estamos donde no deberíamos.

La forma en la que la población del país se ha venido situando en el territorio está vinculada, entre otros elementos, a los conglomerados de los mayores niveles de consumo y en consecuencia, a las regiones que potencialmente ofrecen mayores oportunidades de empleo; dicho vínculo ha provocado drásticos desequilibrios en el aprovechamiento territorial, en el uso de los recursos naturales, en la concentración de la producción y en los niveles de bienestar de la población. La situación descrita se observa no solo desde la perspectiva del territorio nacional, en su conjunto, sino también, al interior de los asentamientos humanos, existen otros importantes desequilibrios entre la ubicación de los recursos y el lugar de residencia de los habitantes; entre la localización de las viviendas y los centros laborales; entre los servicios que se brindan y la distribución espacial de la población que lo requiere. Lo anterior implica, entre otras cosas, carencia de servicios básicos, insuficiente recolección y tratamiento de desechos sólidos, elevada contaminación del aire, opciones insuficientes para la recreación y oportunidad reducidas para la convivencia; un ejemplo de los costos derivados de la carencia de una mejor ordenación del territorio al interior de las urbes, lo encontramos en la Ciudad de México, debido al monto poblacional y a la actual ubicación de las viviendas con relación a los centros de trabajo, educativos, comerciales, culturales y recreativos.

La estructura del ordenamiento territorial requiere de múltiples tareas que deben asumirse con alta prioridad individual y colectiva, y como asunto de Estado. Éste comprende un proceso de planeación y de acción social que está relacionado con el régimen federal, con la situación jurídica de los diversos ámbitos del territorio y con la permanencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las acciones específicas del desarrollo territorial involucran, muchos fenómenos tales como cuidado de la cubierta vegetal, freno a la erosión, forestación, mantenimiento de los recursos hídricos, control de la contaminación, preservación de los ecosistemas, cuidado de la biodiversidad, abasto de servicios, seguridad en la tenencia de la tierra, planeación macro y microregional, asignación de recursos financieros, determinación de atribuciones, coordinación federal, estatal y municipal, aprovechamiento de la vocación del suelo, y su uso potencial. Todo ello para lograr en última instancia mayores niveles de

Para orientar y concretar los esfuerzos de ordenamiento del territorio nacional se requiere de una amplia plataforma jurídica, en este sentido se puede advertir que en nuestro país existen múltiples normas en materia de desarrollo regional y urbano, de protección al medio ambiente y de diversos de ámbitos relativos a la infraestructura, las cuales comprenden diversas disposiciones constitucionales, leyes, decretos y reglamentos que en conjunto brindan una base que es necesario mantener permanentemente actualizada y vigente. Dentro de este marco jurídico destaca la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde se establecen los lineamientos para planear y regular el ordenamiento territorial en México, estipula la concurrencia de los tres ordenes de gobierno y la participación social en materia de asentamientos humanos. Esta Ley prevé la necesidad de definir y de observar una estrategia general para lograr los objetivos del ordenamiento territorial en función del equilibrio entre los recursos naturales, las actividades productivas, las condiciones ambientales y los asentamientos humanos.

Los preceptos jurídicos contemplados en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, estipulan las responsabilidades federales en dicha materia; para cumplir con ello, se asignan atribuciones que competen primordialmente a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) entre otras dependencias. Además del marco jurídico, es claro que se requiere de una adecuada planeación con visión de futuro, de asegurar la cohesión de un proyecto de administración territorial, de ámbitos de decisión reforzados a nivel local, de una eficiente coordinación interinstitucional, intersectorial e interregional y de una amplia y detallada información estadística y geográfica. Por lo que toca a este último aspecto, las complejas tareas de ordenamiento territorial requieren de información de temas como los recursos de cada región, su población y sus características de indicadores sobre las actividad productiva. Todo ello georreferenciados, es decir, dimensionado espacialmente.

En México, gracias al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y de otros organismos que procesan información territorial en las entidades federativas, ha sido posible integrar de manera sistemática un valioso sistema nacional de geografía y estadística para producir la información sobre las características físicas del territorio. El INEGI, utiliza imágenes de satélite, fotografías aéreas digitalizadas, sistemas de posicionamiento geográfico, vía satélite y distanciometros electrónicos, también realiza múltiples actividades de campo para obtención de muestras específicas, todos estos insumos son posteriormente procesados a través de una infraestructura de cómputo, la cual hoy en día, es de las más modernas en su tipo a nivel mundial, con ellas, se genera una amplia gama de cartas y mapas que permiten conocer con precisión las características físicas del territorio nacional. Dentro de estos productos, está la carta geológica que contiene información sobre los tipos de roca que han dado origen a las formaciones del relieve, es decir, el sustrato rígido en ella; también indica puntos de interés económico como yacimiento y lugares para explotación de minerales; por su parte, la carta de aguas superficiales señala la ubicación de las cuencas hidrológicas y de escurrimientos y de las principales características de los cuerpos de agua.

Complementariamente, en la carta de hidrología de aguas subterráneas, se proporciona información sobre los puntos de extracción, la permeabilidad del sustrato y las áreas de explotación, a su vez, en la carta edafológica se clasifica y se señala la distribución del suelo de acuerdo a sus condiciones morfológicas, físicas y químicas. En la carta topográfica se indican características del relieve, vías de comunicación y asentamientos humanos con nombres de

los diferentes rasgos geográficos, la distribución de tipos de vegetación y áreas dedicadas a la agricultura, se muestran en la carta de uso del suelo, además se han integrado cartas que muestran los climas, la precipitación y las temperaturas medias anuales. Por otra parte, se tienen planos tan bien detallados, para más de la mitad de los ejidos, en donde se muestra cada parcela y su uso potencial, la zona de uso común, las zonas de asentamientos humanos e incluso se dispone de información de cada solar o vivienda. Por último, se dispone para todo el país, de la carta de uso potencial del suelo en aspectos como actividades agrícolas, pesqueras y forestales, entre otras.

Toda esta amplia información geográfica y cartografía constituye una plataforma esencial para el diagnóstico, estudio y prospectiva de múltiples fenómenos, en particular, es un valioso instrumento para la conservación de los ecosistemas, para el aprovechamiento de la gran riqueza natural disponible en el territorio mexicano, para concretar el uso potencial del suelo y para el acceso a mayores niveles de desarrollo en las diversas regiones del país.

Por lo que toca a la información estadística, en temas demográficos, económicos y sociales podemos referir que ésta se genera a través de ejercicios censales y de numerosas encuestas por muestras y del aprovechamiento de registros administrativos. La metodología utilizada en las últimas décadas, apoyada en equipos de computo de vanguardia distribuidos, a lo largo y ancho del país, en amplias redes de procesamiento de información, en supercarreteras de información vía fibra óptica y mecanismos de transmisión vía satélite, da origen a un basto acervo de información estadística. Por ejemplo, se conoce con precisión la estructura productiva del país, a través de los establecimientos y las empresas que operan en cada uno de los sectores de actividad, se conocen las unidades de producción en el campo y sus características específicas, se conocen múltiples indicadores de la población y las viviendas, todo ello a través de ejercicios censales que permiten consultar la información a niveles detallados como lo pueden ser municipios, localidades o un pequeño conjunto de manzanas al interior de éstas.

_El Territorio en México: Espacio divergente

En la actualidad, México adquiere una elevada concentración poblacional y una significativa dispersión de los habitantes en el territorio nacional. En un extremo de la concentración poblacional, se tiene que uno de cada cuatro mexicanos reside en alguna de las tres principales metrópolis del país, mientras que en el otro extremo de la dispersión uno de cada cuatro vive en una de las miles de comunidades dispersas y pequeñas con menos de dos mil quinientos habitantes. En lo referente a la situación ecológica, al igual que en la mayor parte del planeta, México ha experimentado un enorme desgaste de sus recursos naturales y un creciente deterioro de su medio ambiente, el 77 por ciento del territorio nacional sufre de distintos grados de erosión; 8 de cada 10 cuencas hidrológicas están contaminadas y múltiples especies se encuentran en peligro de extinción, no obstante estos procesos, México dispone de inmensas posibilidades. México se encuentra entre los primeros 15 países del mundo en cuanto a superficie, población y tamaño de su economía, además dentro de su territorio se pueden encontrar los más diversos rasgos fisiográficos y climas que se encuentran en el planeta, ocupando uno de los lugares más importantes en cuanto a biodiversidad, de hecho México está ubicado en el sexto lugar mundial entre los 95 países que la ONU ha declarado

como regiones patrimonio natural de la humanidad. Todo esto permite apreciar que si bien se tienen enormes retos, también se tienen enormes oportunidades, el logro del ordenamiento territorial requiere de múltiples y de diversas acciones y, de manera fundamental, requiere de la participación de todos los sectores y regiones del país.
La política territorial tiene una vinculación con la óptica y la reflexión de los fenómenos sociales, económicos y culturales, y con la población. México es un país de regiones, lo es en términos de su historia y cultura, lo es en términos de sus más de 50 etnias que significan distintas formas de ver y de apreciar el mundo. México es un país de convergencias y divergencias entre dos océanos, entre dos condiciones de desarrollo en el norte y en el sur. México es un país de regiones por sus condiciones territoriales, por su topografía, por las necesidades de mantener condiciones de ecosistemas que son, sin lugar a dudas, uno de los grandes patrimonios, y que se encuentran muchas veces amenazados en términos de su equilibrio. La visión de México en su desarrollo futuro, no cabe duda, tendrá que reconocer el valor de las regiones. Asimismo, se conozca y fortalezca a nuestro México desde la fortaleza de cada comunidad, desde las condiciones mismas que cada mexicano tiene en su lugar de nacimiento y lugar de desarrollo, es, precisamente, uno de los principales retos del desarrollo, el poder generar igualdad de oportunidades para cada individuo en el lugar mismo donde se desenvuelve y ahí, lograr potenciar las grandes capacidades y potencialidades que tiene nuestro México para lograr su desarrollo.

Es entonces que las regiones, experimentan desequilibrios y asimetrías motivado por el aumento y concentración de la riqueza en determinados territorios en contraste con los altos niveles de pobreza y precariedad de otros territorios y poblaciones. Misma situación que se refleja en las áreas urbanas en donde se traduce en la coexistencia de comunidades divergentes que generan segregación y territorios de exclusión. En este sentido, los asentamientos humanos de las diferentes regiones del país, se ha advertido que la pobreza urbana se manifiesta principalmente a través de carencias cuantificadas a través de ingreso o consumo de los hogares mientras que el fenómeno de la precariedad, en deficiencias cuantitativa - cualitativas del hábitat, ya sea en materia de tenencia, acceso a servicios básicos y urbanos, calidad estructural de la vivienda, o hacinamiento. Distinciones que permiten sostener que en la Región, dichos fenómenos no coinciden necesariamente, y por lo cual confiere al tratamiento de ambos fenómenos, una singular complejidad no siempre reconocida en la gestión de ciudades tanto a nivel analítico como propositivo.

Si bien es posible sostener que la dinámica de la urbanización ha creado las circunstancias propicias para superar condiciones de pobreza y precariedad al proveer un conjunto de condiciones que facilitan la satisfacción de carencias, no se debe olvidar, el papel que ha cumplido la planificación y la gestión urbana en América Latina y el Caribe tanto en materia de potencialidades pero también en lo que respecta a desafíos. En este sentido, estos procesos liderados por el Estado, han generado condiciones propicias para la manifestación y aprovechamiento de las externalidades positivas aunque también, por diversos motivos (institucionales, presupuestarios, instrumentales, de capacitación entre otros) han dejando advertir déficits que provenían de una dinámica urbana sin orientación ni estrategias específicas, lo cual coadyuvó a profundizar los fenómenos de precariedad y pobreza en distintas ciudades dentro de lo que se ha dado a llamar la “urbanización de la pobreza”.

Se ha generado hacia dentro de los países de la Región, el impulso y desarrollo de procesos de redefiniciones institucionales en materia de regulación y gestión urbana, desde las agencias ministeriales de nivel nacional y central comprometidas en la materia territorial. Estas

"reformas" han sido acompañadas de otras iniciativas de relevante magnitud en ámbitos tales como lo fiscal, judicial, educacional entre otras áreas. Algunas iniciativas comprendidas dentro de estas redefiniciones en la regulación y la gestión urbana alcanzan las políticas de suelo, las de vivienda, de transporte público masivo e integral, las referidas a la ciudadanía en los espacios públicos, protección y conservación del patrimonio y a los instrumentos específicos de la planificación territorial y gestión urbana.

Esta complejidad de los asentamientos humanos de la Región en materia de potencialidades y desafíos tanto en materia de situación como en materia de institucionalidad y gestión, refuerza y renueva la necesidad de orientar los procesos y las políticas hacia un desarrollo urbano sostenible que comprenda simultáneamente variables sociales, económicas y ambientales, sin descuidar mecanismos de financiamiento, institucionalidad y participación. Exige hoy plantearse un doble desafío en materia de gestión estratégica del desarrollo urbano: lograr procesos estratégicos a nivel de gestión urbana que logren aumentar la funcionalidad de las ciudades como nodos de un sistema económico articulado globalmente –lo que significa aumentar la cantidad y calidad de la plataforma de infraestructura y equipamiento–, y de manera simultánea, mejorar la habitabilidad superando las condiciones de pobreza y precariedad, a partir de una política de gestión urbano-territorial de escala nacional y local.

El contexto geopolítico en el que puede implantarse un proyecto de desarrollo territorial de nación no debe dejar al margen el sustrato de una visión local y regional. Es necesario e indispensable definir qué se entiende por territorio. Definir qué se entiende por región y a qué regiones nos referimos en México. En este sentido podemos discernir que el territorio es algo muy complejo, tiene que ver con el espacio, con la población y con las actividades, lo cual significa que se debe tener un enfoque integral para poder modificar las políticas destinadas a establecer los lineamientos territoriales. En el territorio nacional, la realidad es evidente, cada día es más complejo, cada vez más se distingue una marcada especialización económica, funcional y geopolítica de las distintas regiones del país, ello implica, necesariamente que reconozcamos esas diferencias y no las tratemos de resumir en perfiles que poco pueden ayudar a llevar acabo las políticas públicas adecuadas, al nivel local.

La ordenación del territorio es un proceso de planeación para el desarrollo que constituye un marco instrumental en la articulación y coordinación de políticas y acciones en materia económica, social y ambiental. El propósito fundamental de la ordenación del territorio es la de contrarrestar las disfuncionalidades y desequilibrios existentes en la distribución de la economía y la población respecto de los recursos naturales y el medio ambiente para revertir las desigualdades regionales existentes. La ordenación del territorio es una premisa del Federalismo ya que resulta esencial para la consecución de los objetivos nacionales a partir del conocimiento de nuestra realidad, del análisis de las vocaciones regionales y de la búsqueda del equilibrio de la pluralidad que como Nación constituyen los mexicanos y su territorio. En este sentido, la ordenación del territorio se define como una política pública y supone buscar la máxima eficiencia y racionalidad de la acción institucional para la recomposición del territorio bajo una visión integral que permita reorientar la inversión y los flujos financieros a las prioridades del desarrollo económico estructurante y de desarrollo social compensatorio hacia las regiones con el mayor rezago social y cultural.

Un proyecto de ordenación del territorio debe orientarse en la definición de una estrategia sustantiva, operativa y promocional del desarrollo. En cuanto a las estrategia sustantiva y operativa, tenemos que definir cuáles son las ideas, los propósitos, y cuáles son los fundamentos

de la propuesta de ordenación del territorio, en términos de las regiones, áreas metropolitanas y de conurbación, las localidades urbanas, las áreas rurales y de conservación y protección ecológica. Por otro lado, se debe definir un planteamiento que sea convincente, en términos de una estrategia promocional, la cual podría tener dos vertientes: una hacia los tomadores de decisión y otra hacia los grupos populares, base fundamental de la que surgen las ideas, de la que surgen las promociones. En cuanto a la estrategia, es indispensable aprovechar la oportunidad de los programas gubernamentales que ya se han venido realizando, y que deben ser considerados por la administración federal, a fin de darle continuidad. Respecto de los instrumentos, aspecto fundamental, es necesario vincular la asignación del gasto al territorio y la orientación de créditos. Todo ello, a fin de orientar la obra pública, los precios y subsidios, la regulación del uso del suelo y el apoyo a los movimientos urbanos populares, y de grandes rezagos sociales, principalmente en el sector rural y de comunidades indígenas.

En nuestro país prevalece una ocupación centralizada de la población y la economía, esto obedece al modelo de desarrollo que hemos adoptado históricamente, y responde a las condiciones que el país ha podido ofrecer para potenciar sus recursos, captar inversión, y generar desarrollo. Este es el modelo que tenemos, si queremos modificar este modelo, necesariamente se tiene que modificar el modelo político, económico, social nacional y éstas, son palabras mayores. En un diagnóstico sobre las particularidades de la planeación del ordenación del territorio es necesario considerar con mayor énfasis el entorno global, con respecto a los cambios que ha habido en la división del trabajo y en el comercio, a la prevalencia de la políticas neoliberales, así como de los intereses creados y el de la corrupción que hay detrás de todos los problemas del territorio. Es necesario reconocer que todavía hay mucho que aclarar y mucho que profundizar en el conocimiento del territorio. En este aspecto, la distribución y ocupación territorial, es un efecto que liga dos dimensiones: la económica, política y la de la organización social, como resultado de las características del territorio.

Existen serias divergencias entre los tomadores de decisiones y el sector académico del país para reconocer un lenguaje común en la terminología, conceptos y objetivos en el sentido de si la política está regida por la economía o viceversa, en cambio, es indiscutible que la ordenación del territorio es base de la economía. La planeación territorial en nuestro país se concibe como una visión estratégica de mediano y largo plazo, socialmente consensada y con factibilidad de modificaciones dinámicas que tiene que ver con la asignación de recursos, diagnóstico sobre repercusiones de la economía mundial en cuanto a la articulación productiva, configuración territorial, ordenamiento macroregional, procesos de reestructuración productiva, procesos de cambios en la especialización económica de las ciudades y de las regiones, competitividad de las ciudades, estudios de costo beneficio, etc. Si nuestro país no tiene investigación, evidentemente no puede tener matices de desarrollo consistentes. Hay una serie de características que nos indican que los proyectos de transformación y desplazamiento en el campo regional no son procesos cortos, eso debe estar claro, y que debe existir por lo menos un elemento de guía como un plan de ordenación del territorio, que permita ir articulando acciones de los individuos o de las empresas que induzcan a un proceso sistemático de cambio. Es necesario instrumentar los proyecto de desarrollo regional con la participación social, para que de manera agregada, en un proyecto general de ordenación territorial, se ligue el proyecto de nación con la tecnología y la información para controlar nuestro territorio.

Una de las tareas pendientes, probablemente, de las más importantes para garantizar la consolidación de un proyecto de ordenación del territorio, desarrollo urbano y vivienda es la de incorporar en su plenitud la importancia de la prospectiva, quizás como un instrumento o uno de los instrumentos de mayor relevancia en esta visión a largo plazo por consolidar una reestructuración en las políticas territoriales en México. Si no estamos dispuestos a modificar de fondo el modelo de desarrollo nacional, difícilmente vamos a modificar la expresión territorial. El desarrollo territorial como en el desarrollo de cualquier país, inclusive en el desarrollo familiar hay que establecer como principio la prospectiva. En cuanto a las características operativas y de organización político administrativas del país, la tradición sectorial es muy fuerte, y modificar estos aspectos implica la toma de decisiones muy grandes. Es necesario lograr que las secretarias de estado, asuman la conciencia de su expresión territorial y estén dispuestas a entender que la lógica general no es la suma de las lógicas parciales, sino que debe existir una interacción entre las distintas dimensiones y que hay una dimensión espacial que afecta a todos. Debemos fundamentar una prospectiva nacional e incluyente para que ésta, sea el resultado de las expresiones sociales y políticas del territorio nacional, independientemente que no todos los mexicanos estemos en la toma de decisiones de dicha prospectiva y que muchos de los que no son mexicanos también tienen decisión. Las políticas públicas se constituyen en un medio indispensable para poder construir los escenarios deseables de un futuro mejor. En este sentido, deberemos tener una imagen objetiva de los aspectos sociales, económicos y territoriales del país, es decir, una panorama de planeación prospectivo de inversiones a 30 o 40 años.

En la consolidación de la política pública de ordenación del territorio es necesario lograr una alta consistencia de participación ciudadana, mediante una adecuada formación e información sobre el espectro público prevaleciente. El aspecto de la participación de la ciudadana, no debemos verlo simplemente como un acto de información, sino como un acto permanente para que la agenda ciudadana se vincule directamente con la agenda de gobierno. Uno de los aspectos más recurrentes en los tomadores de decisiones respecto a la planeación territorial, ya sea en planes de desarrollo o sectoriales de desarrollo urbano, ecológico-ambiental o de vivienda, es que tienen un planteamiento a futuro que suena lejano, inalcanzable, cuando lo que quieren es actuar en lo inmediato. La integración de México en el escenario económico mundial nos compromete a consolidar expectativas de desarrollo con una visión estratégica, mediante la implementación de políticas con un enfoque integral, que busque el equilibrio entre crecimiento y preservación de los recursos naturales. Es importante orientar una política territorial que permita afrontar los retos de la globalidad económica que privilegia a México por su ubicación geográfica estratégica para la inversión extranjera. La integración de México en el nuevo escenario económico mundial y los cambios que esto implica, requieren una visión espacial distinta en lo referente a la administración y acción del territorio acorde con los objetivos esenciales de la planeación nacional del desarrollo, cuya premisa fundamental es la instauración de nuevas bases del Federalismo y el fortalecimiento del pacto federal que den pauta a la instauración de un proyecto integral de nación.

_El desarrollo urbano en el contexto territorial

Las ciudades constituyen una verdadera fuerza motora, son el espacio en donde se desarrolla el aparato productivo del país. El sistema urbano nacional se compone de cerca de 6 millones de kilómetros cuadrados que constituyen en principal aparato productivo nacional[10], el grueso

de ellos, es decir, 4.8 millones, producen el 5% de PIB nacional (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca). De las 125 principales ciudades del país, 5 producen el 52% del PIB nacional.

Si las tendencias sistemáticas apuntan hacia una mayor concentración de población en las áreas urbanas, su asociación vinculatoria con los montos de inversión público-privada y de gasto público se incrementa. La contraposición respecto al descongestionamiento urbano y la implementación de políticas de descentralización, refieren inexorablemente al contexto geográfico de la región. En este sentido, la importancia de los aspectos regionales, enfatiza tres vertientes a considerar: 1) las nuevas políticas que vinculan el desarrollo urbano sostenible en función de su vinculación con la región rural, productiva y de conservación ecológica; 2) las experiencias de nuevas prácticas de producción; y, 3) la evidencia empírica en materia de competitividad internacional. Estas tres vertientes facilitan generan ventajas, principalmente en los países en procesos de apertura y de integración económica como es el caso de México, ya que depende en mucho, de lo que hagan o dejen de hacer sus ciudades. El último aspecto, la vertiente internacional, viene avalado en la nueva literatura económica, por los nuevos libros de economía que están enfatizando la cuestión regional y también por libros de texto más especializados en economía internacional, en los que están enfatizando que a efecto de entender el patrón de comercio internacional, se debe abordar desde una perspectiva regional.

Enfatizando los problemas de la concentración y las bondades de la desconcentración en un proyecto de ordenación del territorio urbano, es algo que se debe revisar desde la óptica de las políticas públicas, ya sabemos como se asienta bien la historia de fracasos en términos de contrarrestar estas tendencias como para no tenerlo presente. Las políticas sectoriales y las políticas regionales se han enfrentado de manera sistemática e institucionalmente en nuestro país. Las políticas sectoriales en México tienen control sobre los recursos financieros y tienen control sobre el poder de las decisiones. En este sentido se debe analizar el papel que han desempeñado dependencias como las extintas Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y actualmente la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), mismas que han tenido un papel hasta cierto punto marginal frente a dependencias como lo fue la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) hoy Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por señalar algunas con importante incidencia en el territorio. Esto tiene su lógica por que las políticas económicas alcanzan diferentes pulsaciones, la política macro tiene una velocidad diferente que la política regional, las tasas de interés, la política de precios, la deuda, los movimientos internacionales de capital, esos movimientos se realizan en segundos, versus construcción de infraestructura y ataque a la marginalidad que tienen una velocidad más lenta, pero no por eso menos importante. En cuanto al desbalance económico regional debemos tener presente que los países más industrializados del mundo están experimentando procesos de reconcentración (Alemania, Francia, el Reino Unido, etc.), cuyas ciudades capitales están tomando hegemonía de actividad poblacional y económica.

—

[10] De acuerdo a información proporcionada por el INEGI.

Es importante comentar que la política regional la hemos considerado casi siempre con algo de seriedad aún cuando ha sido respuesta a una crisis o a una situación de emergencia. Reequilibrar económicamente las regiones metropolitanas, urbanas, rurales, indígenas, del país es un objetivo mayúsculo, estamos inmersos en un sistema de producción capitalista, y el sistema económico no está equilibrado en ningún país en vías de desarrollo. Existe un proceso de relevos en toda la historia de los sectores económicos y de las regiones económicas de cualquier país que marca sus niveles de desarrollo. Es necesario instrumentar los proyecto de desarrollo regional con la participación social, para que de manera agregada, en un proyecto general de ordenación territorial, se ligue el proyecto de nación con la tecnología y la información para controlar nuestro territorio. Por todo ello, es importante considerar el campo y el desarrollo urbano como subsistemas del desarrollo regional. En este sentido, es de resaltar que los recursos primarios provienen del campo y el campo en México está abandonado, tanto en términos de recursos humanos, como de recursos económicos.

El énfasis en la recuperación del campo como parte de un modelo de desarrollo sostenible, donde la riqueza del sector primario es fundamental e impostergable, debemos acotar que las ciudades no producen recursos primarios, la ciudades producen transformación y servicios, pero también en términos socio-urbanos, producen problemas. La recuperación del campo en México puede tener sustento a partir de la implantación de políticas para el desarrollo regional. De acuerdo a la dinámica territorial prevaleciente debemos pensar en un país con dos estrategias de desarrollo: regiones que están decayendo y regiones que están creciendo. Existen estrategias a corto y mediano plazo que corresponden probablemente a las empresas, pero debe haber un estrategia de mediano y largo plazo que debe de corresponder a las instancias de gobierno. Uno de los objetivos del planteamiento de ordenamiento territorial, es poder lograr una coordinación a dos vías: por un lado, integrar las instancias regionales a las instancias federales; por el otro, respetar la integración local de cada una de ellas, pero en una situación de interacción que corresponda a un esquema federalista.

Los planteamientos de un proyecto de ordenación del territorio deben contar con diferentes escalas de trabajo, en donde la dimensión microregional se adopte como medida adecuada para su asimilación y posible implementación, por la misma gente de las comunidades, sean urbanas, suburbanas o rurales. En este contexto, es necesario diseñar y promover un plan multidimensional de desarrollo urbano que siente las bases de una política nacional para la producción de suelo para la vivienda a partir de los aspectos geográficos, macroeconómicos, sociales, culturales, políticos, arquitectónicos, urbanísticos, etc. que integre las múltiples realidades urbano-regionales del país. Una nueva conciencia socio-política para un proyecto de ordenación territorial urbano-rural, no necesariamente deberá sustentarse solo en una dimensión económica, sino además deben apreciarse los aspectos, culturales y sociales para construir una política pública que permita abordar desde la lógica y dinámica de los distintos sectores y actores involucrados en la producción de la vivienda.

En este sentido, sería importante conocer las experiencias de los Organismos No Gubernamentales (ONG's) y de los colectivos o grupos interdisciplinarios en los que se puede observar, además de una macro visión de las realidades en México, la posibilidad de un cambio de ética social, nuevos valores y nuevos hábitos de vida. En los objetivos del proyecto de ordenación territorial, es importante recuperar la importancia de lo regional en un proyecto nacional, así como es importante adoptar agendas internacionales en la implementación de políticas de vivienda. En este aspecto será necesario ir más allá del concepto de la ordenación del territorio, y poder abordar aspectos que estén más ligados a la potenciación

productiva, es decir, que el principal problema no es el de ordenar el territorio como si solo fuera una distribución geográfica de recursos. El principal problema de las desigualdades urbano-regionales tiene que ver con la potenciación productiva y con las condiciones básicas de la generación de la riqueza para que sea mejor distribuida y pueda generar mayores oportunidades para la población urbana y rural. ¿Cómo vincular los conceptos que se manejan de desarrollo sostenible con los de ordenamiento territorial?; ¿Cómo vincular el desarrollo regional con el desarrollo local y lo concerniente a la generación de suelo apto para la vivienda?. Parece ser que la ruta adecuada, no es que el gobierno incremente el monto de subsidios para las distintas acciones de suelo y vivienda, lo que nunca será suficiente. Una auténtica solución al problema del desarrollo urbano y el acceso a la vivienda de la mayoría de la población mexicana, se ubica sin duda en la potenciación productiva para integrar conceptos como reestructuración, reconversión y competitividad de las ciudades y regiones del país, y llevarlos a la práctica con un proyecto de ordenación y administración territorial, marco jurídico regulatorio, organización institucional y presupuesto público, como una política pública que detone la inversión privada en una adecuada estrategia nacional urbana y de producción de vivienda.

Es deseable la posibilidad de implementar en México una política compensatoria como el modelo europeo, particularmente del caso francés, que pudiera incluir aspecto como la subsidiaridad o compensación económica de las regiones rezagadas del país, sin caer en la vieja tradición política populista o asistencialista. En este aspecto, se debe reconocer nuestros patrones de asentamientos humanos al margen de las experiencias en el extranjero, con la finalidad de tener conocimiento auténtico de nuestra realidad. Sin embargo, se debe contemplar los costos de no tener estrategias globales y nacionales en materia de ordenación del territorio, desarrollo urbano y vivienda de manera integral. Ya que los costos de la ausencia de un proyecto nacional y del ejercicio prospectivo, que todo gobierno debe asumir, tiene implicaciones difíciles de enumerar y cuantificar, primordialmente para ejecutar políticas públicas consistentes.

El concepto de desarrollo sostenible dentro de las corrientes científicas es polémico, en cuanto al significado de lo sustentable o sostenible. En los fenómenos de la economía en proceso de globalización, no podemos identificar cuándo se está dando el crecimiento y cuándo el desarrollo, tal es así, que si decimos desarrollo sostenible o crecimiento sostenible o utilización sostenible, pareciera que estamos hablando de aspectos sinónimos cuando en realidad no lo son. La investigación sobre los fenómenos que ocurren en el territorio debieran incorporar el concepto de desarrollo sustentable, y con ello, poder incorporarlo a los objetivos de la ordenación del territorio, como una línea muy clara de lo que significa el desarrollo sostenible y de la pertinencia que lleva en el crecimiento económico y la utilización de los recursos disponibles. El desarrollo sustentable es un término confuso y difuso. En la investigación, como en la implementación y estructuración de políticas públicas, debemos avanzar en el entendimiento de este concepto. El marco conceptual sobre el desarrollo sustentable fue definido por Hasel Henderson, en el sentido de "aprovechar los recursos de hoy, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras". (Congreso Mundial de Prospectiva, 1994). Esto significa desarrollos generacionales a muy largo plazo. A partir de esta concepción se podría avanzar en un mismo sentido y así, retomar procesos dinámicos a largo plazo en desarrollo territorial (urbano-rural). Se ha considerado al concepto de desarrollo sustentable como la fórmula de potenciar actividades económicas de acuerdo a la vocación natural de un territorio determinado. En este sentido, el concepto de desarrollo sustentable puede ser equiparable con el de competitividad, que es un concepto comparativo, flexible y dinámico. Lo anterior dado que el término sustentabilidad no significa que las

regiones o las ciudades sean autosuficientes, sino que tienen la capacidad de elevar la productividad en un equilibrio ecológico con relación a la región rural.

El tema de la ordenación del territorio está íntimamente relacionado con la estructura de producción. Debemos tomar en cuenta que nuestro país es diverso en su población y en su economía. No todos los mexicanos aspiramos a participar o tratar de participar en el proceso de integración internacional. En el supuesto de que el país está integrándose a la economía mundial y de que es competitivo, -es un supuesto interesante e incluso cuestionable-, pero aún así, lo que sí es cierto, es que no todos los sectores, no todas las regiones no todos lo grupos sociales pueden competir igualmente a nivel internacional. Hay importantes grupos de población organizados en el territorio, agrupados sectorialmente que están defendiendo activamente, con diversas formas de actividad, su deseo de no participar en este proceso de integración económica. De hecho, optan explícitamente por defender un espacio no integrable. Muchos son los casos en nuestro país, en que grupos de la sociedad organizada, plantean una "independencia cultural", en el sentido del derecho a los territorios naturales, al cuidado del medio ambiente sano, al cuidado del planeta en general, al derecho a vivir y convivir en la colectividad urbana y por mejorar los equipamientos, la movilidad, la infraestructura y los servicios básicos de vivienda, salud, educación y alimentación.

La idea de consolidar un modelo de ordenación del territorio nacional y local es un esfuerzo que no solamente se debe traducir en normas en una misma dinámica nacional, sino que además sean capaces de asimilar las características a nivel local. Se requiere integrar una estrategia nacional, que permita promover y fomentar la posibilidad de un modelo diferente de organización territorial de producción, de organización social y como consecuencia un modelo diferente de participación social: para que la autonomía local se desarrolle con la generación de oportunidades para la población contribuyendo así a la producción de bienes y servicios para la población más necesitada.

Traducir la autonomía local de entidades federativas y municipios del país, a fin de aprovechar el potencial de cada territorio y sociedad local. Una autonomía donde sus pobladores pudieran mejorar su producción, no quedarse en un mundo de tecnología atrasada, sino aumentar su capacidad productiva aprovechando racionalmente sus recursos, y a mejorar las condiciones de vida. Este tipo de modelo tiene implicaciones muy importantes, porque este grupo de personas también es el grupo en el cual, tarde o temprano, vamos a tener que devolverles la responsabilidad para la protección ambiental. No tendremos éxito mientras concibamos un modelo de ordenación territorial para la generación de riqueza que admita la integración de los grupos sociales más desprotegidos (en términos de su pobreza patrimonial y alimentaria). Sin duda la población más desprotegida siguen siendo los más necesitados de que la nación los reivindique por propia salud en términos de la estabilidad social y política.

_Contexto institucional, social y económico de México

Los Estados Unidos Méxicanos (México) son una federación de 32 entidades federativas, inlcuyendo la Ciudad de México (CDMX), en donde se asientan los poderes de la nación. La República mexicana se rige por una Constitución, que determina la existencia de dos órdenes jurídicos -federal y estatal- y la presencia de tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. El poder Ejecutivo recae en el Presidente de la República, quien distribuye los asuntos del orden administrativo, a cargo de las Secretarías de Estado, dependencias o departamentos administrativos y entidades paraestatales del gobierno federal. El Poder Legislativo está representado por el Congreso de la Unión, dividido en la Cámara de Diputados, electos cada tres años –por mayoría relativa y representación proporcional- y la Cámara de Senadores, que se renueva cada seis años, con representantes de cada entidad federativa –la mitad por mayoría relativa, una cuarta parte por representación proporcional y, el resto, asignados a la primera minoría-. El ejercicio del poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral (para asuntos especializados en la materia), en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

México cunta con una población urbana de 75.2 millones que habitan en alguna de las 417 ciudades que componen el Sistema Urbano Nacional (SUN)[11], estos es el 72.4 por ciento de la población total. De los cuales, el 62 por ciento, reside en alguna de las 139 grandes áreas metropolitanas y conurbadas del país[12]. De continuar con la tendencias actuales, las ciudades mexicanas albergarán más de 87.5 por ciento del crecimiento poblacional de las próximas tres décadas. Ya que tienen una tasa de crecimiento de la población de 1.4% e el periodo de 2010-2015, aunque dicha tasa de crecimiento disminuyó 2 puntos porcentuales en contraste con el periodo de 2000-2010. La enorme concentración de la población y las actividades económicas en México queda demostrada en términos de su configuración territorial, ya que el total de ciudades que integran el Sistema Urbano Nacional se localizan en apenas el 0.4 por ciento del territorio nacional y en ellas se genera alrededor de 76,80 por ciento del ingreso nacional (Producto Interno Bruto, PIB).

En 2013, la economía mexicana registró una contracción récord, las más fuerte de las últimas seis décadas, y entre las más intensas registradas en Latinoamérica en esta crisis. Como se ha dicho, la tendencia negativa fue el resultado de una fuerte dependencia de la economía mexicana frente a la crisis financiera y económica de Estados Unidos, principalmente, y ha sido agravada aún más a raíz de factores como la caída en el precio del petróleo y la recomposición geoestratégica de Asia y Europa, entre otros. Afortunadamente, la economía mexicana se ha ido recuperarndo, aunque lentamente, en el año 2016 el PIB tuvo un crecimiento de 3.3% a tasa anual[13]. Sin embargo, el PIB se redujo a un 2.0% en el año 2017. Derivado de esto, así como de un cambio de posición a dólares del sector financiero mundial, fue la interrupción del acceso al crédito, tanto nacional como internacional. Entre

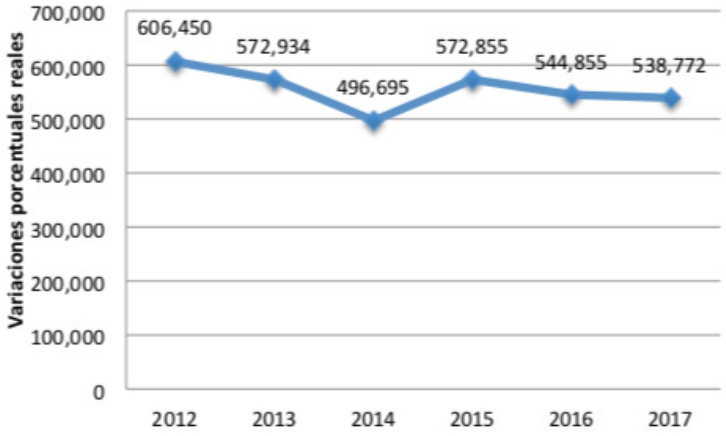
—

[11] Se utilizarón datos del año 2012 debido a que la SEMARNAT los considera vigentes a septiembre del 2017, Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012, SUN 2012, Sistema Urbano Nacional de México se compone de 364 localidades urbanas mayores de 15 mil habitantes.

[12] Delimitación de zonas metropolitanas de México 2015, INEGI-SEDATUR-CONAPO. Las zonas metropolitanas mayores a 1 millón de habitantes: Puebla-Tlazcala, Valle de México, Tijuana, Ciudad de México.

las consecuencias inéditas destaca el desplome del crédito al consumo, -21,3% entre junio de 2015 y 2016, en téminos reales según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que contribuyó a la fuerte contracción observada en el sector comercio en un 2%, debido a la incertidumbre provocada por los Tratados de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), lo que provocó la reducción de la inversión en el país.

Gráfico 1: **Crecimiento del PIB en México, 2012-2017.**



Fuente: *BANXICO, Banco de México. Cifras 2012-2017, México.*

El escenario de contracción de la economía mexicana que inició durante el 2017 y a pesar de la incertidumbre existente por las renegociaciones del TLCAN las expostaciones de México crecieron. Para 2017, el valor de las exportaciones de mercancías había fue de 380,550 millones de dólares, cifra integrada por exportaciones no petroleras, con un monto de 357,450 millones de dólares, y productos petroleros por 23,100 millones de dólares. En el mismo año, las exportaciones totales registraron un deficit comercial de -10,875 millones de dólares contra 13,125 millones de dolares registrados en 2016, se observa un decremento del deficit comercial de 20%, lo cual derivó en el crecimiento de 0.65 por ciento de las exportaciones no petroleras y de 18 por ciento de las exportaciones petroleras[14]. La tasa relacionada con el hidrocarburo originó aumentos de 27.11 por ciento en las dirigidas al mercado de Estados Unidos y de 13 por ciento en las canalizadas al resto del mundo[15].

Las cifras oficiales fijan un PIB per cápita nacional en 2016 de $8,208 USD, el más alto de Latinoamérica[16]. En términos de distribución de ingreso, se estima que el

[13] Crecimiento del PIB (% anual), Banco Mundial, 2015.
[14] Información oportuna sobre la balanza comercial de mercancías de México durante diciembre de 2017, INEGI, 2018.
[15] Sistema de Información Económica. Banco de México, 2018.
[16] PIB per cápita (US$ a precios actuales), Banco Mundial, 2016.

62.5 por ciento de la población ocupada en 2017 tiene un ingreso menor a los 3 salarios mínimos ($12 dólares americanos diarios). En lo que se refiere al nivel de ingreso por hogares, encontramos que el 61.6 por ciento de ellos cuentan con un ingreso menor a 6 salarios mínimos ($24 dólares americanos diarios)[17]. La concentración de un número cada vez mayor de pobres en las ciudades del país ha dado lugar a un intenso proceso de urbanización de la pobreza. Las cifras disponibles acerca de esta dimensión social estiman que en 2016 el 39.2 por ciento de los 36.9 millones de habitantes urbanos en el país se encuentran en situación de pobreza, de los cuales el 8.2 millones de personas, se encuentran en situacion de pobreza por ingresos menores de 4 dólares americanos por día. Adicionalmente, habría que considerar que el 13.9 por ciento (13.1 millones de personas) cuentan con un ingreso inferior a la línea de bienestar minimo, y 47.8 por ciento de la población cuenta con ingresos inferiores a la linea de bienestar, 9.2 por ciento de la poblacion urbana presenta carencia de vivienda, por lo que se ubican en asentamientos informales y de las zonas o barrios urbanos en situación de pobreza.

En términos de vivienda, se estima que existen en México alrededor de 32.9 millones de viviendas, de las cuales el 78.3 por ciento son urbanas[18], con una densidad domiciliaria en promedio de 3.7 ocupantes por vivienda y un índice de 1 ocupantes por cuarto. En lo que se refiere a los servicios básicos de la vivienda, se estima que el 74.1 por ciento de éstas disponen de agua potable; 93.2 por ciento de drenaje y 98.7 por ciento de energía eléctrica. De acuerdo con cifras oficiales, el 28.4 por ciento del inventario habitacional del país (9 millones de viviendas) presentaban condiciones inadecuadas, de las cuales el 89 por ciento (8.2 millones de unidades) requerían ser rehabilitadas, mejorarse o ampliarse, y el 11 por ciento restante (0.8 millones de viviendas) debían ser sustituidas por nuevas[19]. Cifras que presentarán un aumento, debido a los sismos de septiembre del 2017, de las cuales 171,925 viviendas resultaron dañadas[20].

La investigación y el análisis colectivo sobre el tema de la vivienda señala que México transcurre aún por un periodo reconstructivo, derivado de un largo proceso de adaptación de políticas, instituciones y legislación, además de nexos complicados y profundos de reestructuración económica, desigualdad social, pobreza, marginación y transformaciones socio demográficas. Las dificultades estructurales que el Estado mexicano enfrenta para garantizar el derecho constitucional a la vivienda tienen, como colofón, que un amplio segmento de la población mexicana se caracteriza por una educación limitada, bajos salarios (en el mejor de los casos) y confrontación con la inequidad social y las barreras en el mercado laboral, que van de la informalidad (56.7 por ciento de la población ocupada) al desempleo[21].

A pesar de que se ha observado una disminución en las tasas de crecimiento de la población en los últimos años, tanto los requerimientos de vivienda nueva como los del mejoramiento de la existente son aún elevados. Se estima que actualmente el déficit en acciones habitacionales es del orden de los 9 millones de viviendas y considerando las actuales tasas de crecimiento de la población, el número de matrimonios y su tasa de crecimiento, así como los individuos

17 Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos, 2017
18 Comunicado de prensa núm. 273/17, INEGI 2017.
19 CONAVI VIVIENDA, CONAVI, 2015
20 Censo de Viviendas Dañadas por los Sismos del Mes de Septiembre de 2017, SEDATU.
21 Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores Estratégicos, INEGI 2017

divorciados y viudos, se tendría que con la finalidad de limitar el déficit habitacional sería necesario construir un promedio de 650 mil viviendas anualmente, así como mejorar al menos 400 mil, que significan una inversión de estimada en 30 mil millones de dólares americanos anuales.

La condición de pobreza en que vive el 53.4 por ciento de la población mexicana y la situación de la economía y las finanzas públicas, continúan siendo los ejes centrales de la fragilidad que el país enfrenta, además de que las expectativas de crecimiento se limitan ante factores tales como el déficit de las finanzas públicas y la baja recaudación fiscal, que amenazan considerablemente la planeación y financiamiento de acciones de vivienda para la población vulnerable. En este marco, la posición del legislativo es fundamental para adecuar y racionalizar los recursos públicos disponibles, orientar el impacto de la generación de políticas para el desarrollo social, y vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones jurídicas que den certidumbre a las inversiones y la actuación pública.

La situación actual de los hogares y las viviendas presentan características y problemas específicos, de acuerdo con las condiciones del territorio en el que están asentadas. Actualmente, el 78.3 por ciento del parque habitacional se ubica en zonas urbanas; y el 21.7 por ciento restantes en zonas rurales[22]. El número de residentes por vivienda es de 3.7, con un promedio de 1 persona por dormitorio. Estos indicadores toman valores distintos según se trate de zonas urbanas o rurales. Por ejemplo, el número de habitantes promedio por vivienda en zonas rurales es de 4 y en zonas urbanas es hasta del 3.6, para llegar a los 3.7 residentes promedio por vivienda.

Las proyecciones de población estimadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO)[23] establecen que para el año 2018 existirán en México más de 34 millones de hogares, y que para el año 2030 se formarán 6 millones de nuevos hogares adicionales, para alcanzar los 40.8 millones. Esto significa un crecimiento promedio anual de hasta 600 mil hogares que requerirán de vivienda. El rezago habitacional en México, implica la necesidad de construir 1.8 millones de viviendas nuevas al 2020[24], suponiendo que todas son de calidad, se tendrian que realizar al menos 448 mil acciones anuales, para obtener espacios de vivienda dignos, 80% de dichas acciones, deberán estar encaminadas a mejoramiento o ampliación de vivienda, aunado a los 0.8 millones de familias que requieren vivienda, así como los 7.2 millones de acciones de mejoramiento estimado, esto es que el acumulado entre el déficit de los hogares sin casa, las viviendas con necesidad de sustituirse y las viviendas con necesidad de ampliarse o repararse (rezago histórico), suman 8.1 millones de acciones de vivienda en México. Con base en estas cifras el Gobierno Federal se ha propuesto crear las condiciones necesarias para que, de manera conjunta, gobierno y sociedad logren alcanzar un ritmo anual de construcción de hasta 621 mil unidades de vivienda anual al 2030[25].

—

22 Según datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en Hogares (ENIGH), INEGI, 2016.
23 Proyecciones Demográficas de México 2010-2030, CONAPO, 2018.
24 Progrma Nacional de Vivienda 2014-2018, CONAVI, 2017.
25 De acuerdo con representantes del sector privado, para llegar a esta meta se requiere de inversiones del orden de 26 mil millones de dólares anuales.

Uno de los retos fundamentales del desarrollo habitacional en México es el de abrir el acceso al financiamiento para vivienda a las familias de menores ingresos y evitar que la producción de vivienda social crezca de manera desordenada y sin cuidado de parámetros de sustentabilidad. Actualmente, la vivienda de menor precio en el mercado urbano mexicano cuesta 15 mil dólares americanos, y la capacidad de compra a crédito de las familias de ingresos más bajos apenas alcanza para cubrir cerca de la mitad de ese monto. Un problema adicional es que la oferta en esos rangos de precio es sumamente escasa, fundamentalmente debido al impacto de los costos de la tierra en las ciudades.

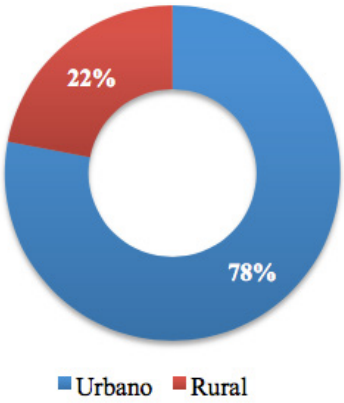
De los nuevos hogares que se espera se incorporen a la estructura demográfica para el año 2030, 10 millones percibirá hasta cuatro salarios mínimos ($ 32 dólares americanos diarios), partiendo de las condiciones actuales de distribución del ingreso. En el horizonte al 2030, la mitad de las necesidades de vivienda provendrá de hogares con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos, más de un tercio de hogares con percepciones de hasta tres, y una quinta parte de quienes reciben hasta dos. La atención de esta necesidad habitacional requiere del apoyo de subsidios del Estado mexicano que complementen la capacidad de compra de las familias. Un factor demográfico importante en la definición de las prioridades de atención de estas necesidades es la tendencia al desdoblamiento de los hogares familiares, en favor de los no familiares, particularmente en las grandes ciudades.

02 NATURALEZA Y ALCANCE DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

_Caracterización y tamaño del sector vivienda

Los datos mas recientes del inventario habitacional de México 2016, asciende a 32.8 millones de viviendas, 0.9 porciento de variación con respecto a año anterior, de las cuales, más de 7.1 millones (21.6 por ciento) están ubicadas en localidades rurales de menos de 2 mil 500 habitantes y, en el otro extremo, casi 25.8 millones (78.6 por ciento) están construidas en localidades urbanas con más de 2 mil 500 habitantes. Del total, el tamaño promedio del hogar es del 3.7 habitaciones con 3.8 residentes promedio por vivienda, lo que otorga un promedio de ocupantes por cuarto.

Gráfico 2: Ubicación de las viviendas en México
Fuente: *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, INEGI, SEDESOL, CONAPO, México, 2015



La situación actual de los hogares y las viviendas presentan características y problemas específicos, de acuerdo con las condiciones del territorio en el que están asentadas. De acuerdo con el alto grado de dispersión de las localidades y del bajo número de viviendas edificadas en cada uno de esos asentamientos, la vivienda rural enfrenta un abandono por parte de las políticas aplicadas por los gobiernos locales; en contraste, el peso y la dinámica de la construcción habitacional, producto del intenso proceso de urbanización, se guía bajo programas de instituciones promovidos en las principales ciudades y zonas metropolitanas del país, en las que el grueso de la población y de las actividades económicas se han ido concentrando.

Las proyecciones de población estimadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO)[26] establecen que para el año 2018 existirán en México más de 34 millones de hogares, y que para el año 2030 se formarán 6 millones de nuevos hogares adicionales, para alcanzar los 40.8 millones. Esto significa un crecimiento promedio anual de hasta 600 mil hogares/familias que requerirán de vivienda. De acuerdo a representantes del sector privado, para llegar a esta meta se requieren inversiones del orden de 30 mil millones de dólares anuales.

El rezago habitacional en México, según cifras del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018: Hacia un desarrollo habitacional sustentable que publica la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI: 2017), implica la necesidad de construir 1.8 millones de viviendas nuevas para el 2020, suponiendo que todas son de calidad, aunado a los 0.8 millones de familias anuales que requieren vivienda, así como los 7.2 millones de acciones de mejoramiento estimado, esto es, que el acumulado entre el déficit de los hogares sin casa, las viviendas con necesidad de sustituirse y las viviendas con necesidad de ampliarse o repararse (rezago histórico), suman 9.2 millones de acciones de vivienda en México.

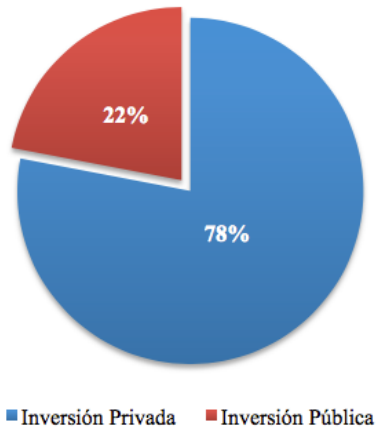
El mejoramiento de la vivienda debe ser un eje central en la agenda de los gobiernos estatales y federales, ya que la población conocida como millenial (habitantes nacidos entre 1982 y 2000), los cuales representan el 34 por ciento de la población, aproximadamente 39 millones de habitantes, los millenials tienen un comportamiento particular al momento de elegir vivienda, además de ser la población con un periodo productivo con mucho potencial, ya que prefieren vivir en zonas con buenas ubicaciones, aunque el arrendamiento o costo (suponiendo que poseen un crédito son elevados); además de que la compra de vivienda no se encuentra entre sus objetivos a corto plazo, lo que sucede con las viviendas con buenas ubicaciones en las ciudades, es que éstas tienden a ser viviendas antiguas o al menos tener 10 años, lo que implica que requieren reparaciones, empero, en cuanto a costos beneficio para esta población es preferible la cercanía que la comodidad.

El nuevo comportamiento poblacional, en el cual las familias tienden a tener doble ingreso, les permite adquirir viviendas con un costo más elevado. Apostar por rehabilitar zonas centrales de la ciudad debería ser uno de los puntos centrales en la agenda de vivienda del nuevo gobierno, ya que existen diversos factores externos como los sismos entre otros, que pueden llegar a deteriorar de manera importante las viviendas. De esta manera, la inversión de los organismos nacionales y regionales de vivienda y de los intermediarios privados en 2016 fue de 2.4 billones de pesos, lo que dio lugar a 1.3 millones de financiamientos para adquisición y mejoramiento de habitaciones. Representando el 55 por ciento de la inversión total en la economía. Cabe destacar que la inversión en el sector se redujo debido a los recortes presupuestales, del pasado sexenio, registrando una caída del 5 por ciento[27]. Dicha inversión se distribuyó de la siguiente forma 78 por ciento correspondió a inversión privada (1 billón 800 mil millones) y el 22 por ciento (558 mil millones) a inversión pública.

—

[26] Proyecciones Demográficas de México 2010-2030, CONAPO, 2018.
[27] La inversión en el sector de la construcción, CMIC 2016.

Gráfico 2: Inversión en la construcción de vivienda.
Fuente: La inversión en el sector de la construcción, CMIC 2016.



Igualmente, la inversión pública en vivienda hecha en México disminuyó 30 por ciento en 2009, dicha caída es la de mayor peso, además, la inversión pública ha seguido cayendo, en 2015 se redujo 12.7 por ciento y en 2016, 10.4 por ciento, situación que se ve contrastada con el crecimiento de la inversión privada en el sector. El horizonte para los próximos años es el de detener la caída de la inversión pública y propiciar su crecimiento, sin embargo, el presupuesto para la inversión en construcción pasó de 717,575 mdp en 2016 a 570,609 mdp en 2017.

El potencial de este tipo de operaciones, para financiar vivienda, se encuentra en proceso de desarrollo, mediante la modernización y homologación de las estructuras y modelos de operación y otorgamiento de crédito de las entidades financieras de vivienda, fomentando la transparencia y la eficacia en la administración de sus carteras hipotecarias[28]. La participación de la banca privada en el financiamiento de vivienda, es otra fuente de recursos que el gobierno mexicano se ha propuesto fortalecer, gracias a la evolución reciente de las tasas y condiciones crediticias. De 2000 a 2017 dicha participación subió de 0.3 a 9.1 por ciento, aunque se dirigió fundamentalmente al mercado de vivienda media y residencial. La media de las tasas de interés hipotecario bajó de 30.3 en 2000 a 10.9 por ciento en 2015[29], 1.3 puntos porcentuales por año, en promedio, y ha disminuido considerablemente los montos del enganche, lo cual favorece el acceso a crédito privado a la población de menores ingresos, ya sea directamente o por la vía complementaria del cofinanciamiento.

—

28 Información proporcionada por la Sociedad Hipotecaria Federal. http://www.shf.gob.mx/files/pdf/BORHIS07Res.pdf
29 Indicadores básicos de crédito y vivienda 2015, Banco de México.

_ Concentración urbana y metropolización

México continúa con una tendencia acelerada hacia la concentración urbana, teniendo consecuencias directas sobre los procesos de urbanización y metropolización. Actualmente en el país existen 384 ciudades mayores de 15 mil habitantes, en los que habita casi el 72.3 por ciento de la población total del país, situación que genera insuficiencia en múltiples aspectos: los recursos acuíferos, la cobertura de la infraestructura de servicios, la disponibilidad de suelo apto para la vivienda y el desarrollo urbano, así como de la capacidad de las instituciones para controlar sus condiciones de habitabilidad y sustentabilidad. En otra escala urbana, México cuenta con 74 zonas metropolitanas que concentran el 62 por ciento del total urbano y el 76 por ciento de la generación del PIB de todo el país. Su ritmo de crecimiento demográfico en el periodo 2010-2015 (1.4 por ciento anual) tres décimas porcentuales superior a la media nacional[30] (1.1). Lo que acentúa la concentración de la población en las ciudades y la carencia de oportunidades existentes en las zonas rurales del país, ya que el desarrollo de las zonas antes mencionadas fomentará la baja en la demanda existente de vivienda en el suelo urbano. El impulso al campo es un factor importante, pero las opciones para propiciar su crecimiento son complejas, ya que las características de la población y su forma de vida complican la elección correcta de políticas públicas adecuadas, pues se debería focalizar para cada región, por lo tanto, no es tan viable, ni tan evidentes las soluciones[31].

Ilustración 2. Zonas metropolitanas en México.
Fuente: *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, INEGI, SEDESOL, CONAPO, México, 2015

De acuerdo con las instituciones, INEGI-SEDATU-CONAPO e IMCO se tienen identificadas en el país 74 zonas metropolitanas cuya población en el año 2015 ascendió a 75.1 millones de personas. De éstas, trece zonas metropolitanas tienen más de un millón de habitantes: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala,

30 Medición de la Actividad Económica con Grandes Datos (MAGDA), IMCO 2016.
31 Según el INEGI se considera una población urbana a una localidad con más de 2,500 habitantes, mientras que para poder ingresar al SUN la localidad debe tener más de 15,000 habitantes.

Toluca, Tijuana, León, Juárez, La Laguna, Querétaro, San Luis Potosí, Mérida y Aguascalientes, donde residen 46.62 millones de personas, 39 por ciento del total nacional; en seguida se encuentran 23 zonas metropolitanas con poblaciones entre 500 mil y un millón de habitantes: Mexicali, Cuernavaca, Saltillo, Chihuahua, Tampico, Veracruz, Morelia, Culiacán, Acapulco, Hermosillo, Villahermosa, Tuxtla Gutierrez, Reynosa, Xalapa, Cancún, Celaya, Oaxaca, Durango, Pachuca, Tlaxcala-Apizaco, Poza- Rica, Matamoros y Mazatlán, cuya población en conjunto asciende a 17.89 millones (14.9 por ciento del total). Las restantes 38 zonas metropolitanas se ubican en el rango de 100 mil a 500 mil habitantes, en ellas residen 10.56 millones de personas, cifra equivalente a 8.8 por ciento de la población del país[32].

Rango	Zonas Metropolitanas	Población			Tasa de crecimiento medio anual	
		2000	2010	2015	2000-2010	2010-2015
Total nacional		***97 483 412***	***112 336 538***	***119 530 753***	***1.4***	***1.3***
Total zonas metropolitanas	**74**	**59 484 305**	**70 165 222**	**75 082 458**	**1.6**	**1.4**
5 000 000 o más hab.	1	18 396 677	20 116 842	20 892 724	0.9	0.8
1 000 000 a 4 999 999 hab.	12	19 315 618	23 667 610	25 734 673	2.0	1.8
500 000 a 999 999 hab.	23	13 518 523	16 521 500	17 892 903	2.0	1.7
100 000 a 499 999 hab.	38	8 253 487	9 859 270	10 562 158	1.7	1.5
Resto del país	-	**37 999 107**	**42 171 316**	**44 433 460**	**1.0**	**1.1**

Tabla 1: Población total y tasa de crecimiento por rango de población de las zonas metropolitanas, 2000-2015
Fuente: *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, INEGI, SEDESOL, CONAPO, México, 2015

Se observa que las zonas metropolitanas con mayor crecimiento anual tienen entre 1,000,000 y 4,999,999 habitantes, seguidas por las que tienen entre 500,000 y 999,999. A continuación se enlistan las 74 zonas metropolitanas que componen el SUN, deacuerdo a la cantidad de habitantes que residen en ellas, la superficie, tasa de crecimiento y densidad media urbana.

Tabla 1: *zonas metropolitanas de México*, INEGI, SEDESOL, CONAPO, México, 2015
Fuente: *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, INEGI, SEDESOL, CONAPO, México, 2015

No.	Zona Metropolitana	Entidad(es) Federativa(s)	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Sup	(hab/ha)
			2000	2010	2015	00-10	10-15		
1	ZM del Valle de México	Ciudad de México-Hidalgo-México	18 396 677	20 116 842	20 892 724	0.9	0.8	7 866	160.1
2	ZM de Guadalajara	Jalisco	3 772 833	4 521 755	4 887 383	1.8	1.6	3 600	123.4
3	ZM de Monterrey	Nuevo León	3 426 352	4 226 031	4 689 601	2.1	2.2	7 657	108.3

32 Delimitación de las zonas metropolitanas de México, INEGI, SEDESOL, CONAPO, México, 2015.

No.	Zona Metropolitana	Entidad(es) Federativa(s)	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Sup	(hab/ha)
			2000	2010	2015	00-10	10-15		
4	ZM de Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	2 269 995	2 728 790	2 941 988	1.8	1.6	2 392	76.6
5	ZM de Toluca	México	1 605 571	2 014 091	2 202 886	2.2	1.9	2 412	64.4
6	ZM de Tijuana	Baja California	1 352 035	1 751 430	1 840 710	2.5	1.1	4 423	85
7	ZM de León	Guanajuato	1 269 179	1 609 504	1 768 193	2.3	2	1 760	125.9
8	ZM de Juárez	Chihuahua	1 218 817	1 332 131	1 391 180	0.9	0.9	3 547	67.9
9	ZM de La Laguna	Coahuila Durango	1 053 743	1 271 493	1 342 195	1.8	1.1	7 889	76.3
10	ZM de Querétaro	Querétaro	873 298	1 161 458	1 323 640	2.8	2.8	2 427	96.2
11	ZM de San Luis Potosí	San Luis Potosí	872 790	1 065 039	1 159 807	1.9	1.8	2 402	105.6
12	ZM de Mérida	Yucatán	873 423	1 053 519	1 143 041	1.8	1.7	3 044	55.8
13	ZM de Aguascalientes	Aguascalientes	727 582	932 369	1 044 049	2.4	2.4	1 822	104.9
14	ZM de Mexicali	Baja California	764 602	936 826	988 417	2	1.1	15 654	59.3
15	ZM de Cuernavaca	Morelos	798 782	924 964	983 365	1.4	1.3	1 190	70.7
16	ZM de Saltillo	Coahuila de Zaragoza	637 273	823 128	923 636	2.5	2.5	14 009	81.3
17	ZM de Chihuahua	Chihuahua	696 495	852 533	918 339	2	1.6	18 094	65.9
18	ZM de Tampico	Tamaulipas-Veracruz de Ignacio de la Llave	746 417	859 419	916 854	1.4	1.4	282[5]	80.5
19	ZM de Veracruz	Veracruz de Ignacio de la Llave	708 400	834 256	915 213	1.6	2	889[1]	104.1
20	ZM de Morelia	Michoacán de Ocampo	679 109	829 625	911 960	2	2	1 771	92.5
21	ZM de Culiacán	Sinaloa	745 537	858 638	905 265	1.4	1.1	6 305	80.8
22	ZM de Acapulco	Guerrero	791 558	863 431	886 975	0.8	0.6	3 539	98
23	ZM de Hermosillo	Sonora	609 829	784 342	884 273	2.5	2.6	16 955	75.1
24	ZM de Villahermosa	Tabasco	600 580	755 425	823 213	2.2	1.8	2 253	85.2
25	ZM de Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	565 808	738 261	814 436	2.6	2.1	2 161	81.7
26	ZM de Reynosa	Tamaulipas	524 692	727 150	773 089	3.2	1.3	4 731	70.6
27	ZM de Xalapa	Veracruz de Ignacio de la Llave	591 053	711 139	768 271	1.8	1.6	1 090	94.7
28	ZM de Cancún	Quintana Roo	431 128	677 379	763 121	4.5	2.5	3 054	103.2
29	ZM de Celaya	Guanajuato	577 900	690 442	731 667	1.7	1.2	1 505	86.1
30	ZM de Oaxaca	Oaxaca	508 593	619 367	671 447	1.9	1.7	634	63.8
31	ZM de Durango	Durango	491 436	582 267	654 876	1.7	2.5	9 285	89.2
32	ZM de Pachuca	Hidalgo	375 022	512 196	557 093	3.1	1.8	1 197	76.3

No.	Zona Metropolitana	Entidad(es) Federativa(s)	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Sup	(hab/ha)
			2000	2010	2015	00-10	10-15		
33	ZM de Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	408 401	499 567	540 273	2	1.7	708	34.7
34	ZM de Poza Rica	Veracruz de Ignacio de la Llave	467 258	513 518	538 206	0.9	1	2 789	63.4
35	ZM de Matamoros	Tamaulipas	418 141	489 193	520 367	1.5	1.3	4 633	69.9
36	ZM de Mazatlán	Sinaloa	380 509	438 434	502 547	1.4	2.9	2 533	88.4
37	ZM de Ensenada	Baja California	370 730	466 814	486 639	2.3	0.9	53 123	54.3
38	ZM de Cuautla	Morelos	372 256	434 147	475 441	1.5	1.9	980	51.1
39	ZM de Tepic	Nayarit	342 840	429 351	471 026	2.2	2	2 139	87.7
40	ZM de Orizaba	Veracruz de Ignacio de la Llave	383 944	430 121	457 159	1.1	1.3	642	68.1
41	ZM de Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	244 536	379 886	425 890	4.4	2.4	1 452	84
42	ZM de Nuevo Laredo	Tamaulipas	310 915	384 033	399 431	2.1	0.8	1 224	70.9
43	ZM de Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	263 028	335 947	375 628	2.4	2.4	1 820	85.5
44	ZM de Minatitlán	Veracruz de Ignacio de la Llave	323 389	356 137	372 381	0.9	0.9	2 930	52.6
45	ZM de Coatzacoalcos	Veracruz de Ignacio de la Llave	307 724	347 257	365 026	1.2	1.1	497	80.2
46	ZM de Monclova-Frontera	Coahuila de Zaragoza	302 899	339 462	363 753	1.1	1.5	11 495	52.2
47	ZM de Colima-Villa de Álvarez	Colima	275 677	334 240	359 392	1.9	1.5	2 288	68.2
48	ZM de Tapachula	Chiapas	271 674	320 451	348 156	1.6	1.8	980	70.6
49	ZM de Córdoba	Veracruz de Ignacio de la Llave	276 553	316 032	347 647	1.3	2	460	77.6
50	ZM de Ciudad Victoria	Tamaulipas	263 063	321 953	346 029	2	1.5	1 464	65.2
51	ZM de Tehuacán	Puebla	240 507	296 899	344 603	2.1	3.2	647	73.2
52	ZM de Chilpancingo	Guerrero	233 011	287 875	324 422	2.1	2.5	3 430	90
53	ZM de Campeche	Campeche	216 897	259 005	283 025	1.7	1.9	3 244	69.3
54	ZM de La Paz	Baja California Sur	196 907	251 871	272 711	2.4	1.7	15 838	60.4
55	ZM de Zamora	Michoacán de Ocampo	216 048	250 113	265 952	1.4	1.3	454	95.7
56	ZM de Tulancingo	Hidalgo	193 638	239 579	256 662	2.1	1.5	673	63.5
57	ZM de La Piedad-Penjamo	Guanajuato-Michoacán de Ocampo	229 372	249 512	254 272	.8	.4	846	67 .8
58	ZM de Nogales	Sonora	159 787	220 292	233 952	3.2	1.3	1 757	95.8
59	ZM de Tula	Hidalgo	169 901	205 812	225 219	1.9	1.9	591	30.1
60	ZM de Chetumal	Quintana Roo	208 164	244 553	224 080	1.6	-1.8	15 998	62.9
61	ZM de Guaymas	Sonora	180 316	203 430	214 223	1.2	1.1	8 544	52.3
62	ZM de San Francisco del Rincón	Guanajuato	145 017	182 365	199 308	2.2	1.9	716	64.7

49	ZM de Córdoba	Veracruz de Ignacio de la Llave	276 553	316 032	347 647	1.3	2	460	77.6
50	ZM de Ciudad Victoria	Tamaulipas	263 063	321 953	346 029	2	1.5	1 464	65.2
51	ZM de Tehuacán	Puebla	240 507	296 899	344 603	2.1	3.2	647	73.2
52	ZM de Chilpancingo	Guerrero	233 011	287 875	324 422	2.1	2.5	3 430	90
53	ZM de Campeche	Campeche	216 897	259 005	283 025	1.7	1.9	3 244	69.3
54	ZM de La Paz	Baja California Sur	196 907	251 871	272 711	2.4	1.7	15 838	60.4
55	ZM de Zamora	Michoacán de Ocampo	216 048	250 113	265 952	1.4	1.3	454	95.7
56	ZM de Tulancingo	Hidalgo	193 638	239 579	256 662	2.1	1.5	673	63.5
57	ZM de La Piedad-Penjamo	Guanajuato-Michoacán de Ocampo	229 372	249 512	254 272	.8	.4	846	67 .8
58	ZM de Nogales	Sonora	159 787	220 292	233 952	3.2	1.3	1 757	95.8
59	ZM de Tula	Hidalgo	169 901	205 812	225 219	1.9	1.9	591	30.1
60	ZM de Chetumal	Quintana Roo	208 164	244 553	224 080	1.6	-1.8	15 998	62.9
61	ZM de Guaymas	Sonora	180 316	203 430	214 223	1.2	1.1	8 544	52.3
62	ZM de San Francisco del Rincón	Guanajuato	145 017	182 365	199 308	2.2	1.9	716	64.7

_ Caracterización de la vivienda y niveles de servicios

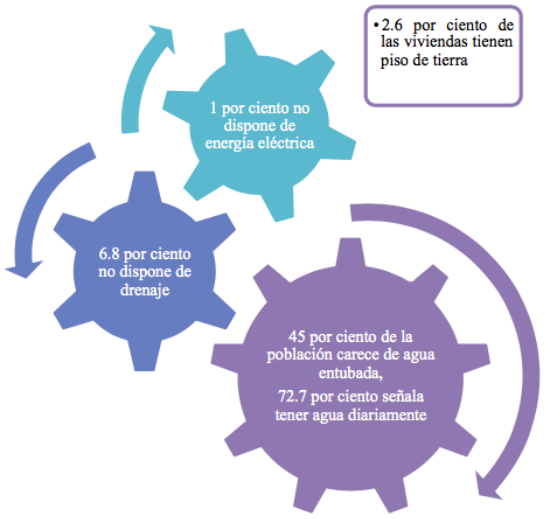
En cuanto a la disponibilidad de servicios en 2017, el 4.5 por ciento de la población carece de agua entubada, aunque solo el 72.7 por ciento señala tener agua diariamente, 6.8 por ciento de drenaje, y 1 por ciento de energía eléctrica. Adicionalmente, las carencias del parque habitacional tres de cada 100 viviendas (2.6 por ciento), tienen piso de tierra. Dicha situación se ha visto favorecida por programas fomentados durante la administración de Enrique Peña Nieto con el programa piso firme.

En las zonas urbanas las viviendas de materiales no resistentes, se encuentran prácticamente extintas, sin embargo, en las zonas rurales alrededor de una de cada cien (4.1 por ciento) no cuenta con paredes construidas con materiales sólidos; más de tres de cada 100 (3.3 por ciento), están construidas con materiales ligeros, naturales o precarios en el techo; en términos generales, tres de cada diez no cuentan con acceso a agua entubada dentro de la vivienda (30.8 por ciento); una de cada seis utiliza leña o carbón para cocinar (14.8 por ciento), el 79.4 por ciento dispone de servicio de recolección de basura[33]. La construcción de materiales no adecuados está altamente correlacionada con la autoconstrucción de viviendas, tipo de construcción común en México.

—

32 Comunicado de prensa núm. 273/17, INEGI 2017. Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI 2016.

Ilustración 3. Disponibilidad de los servicios básicos en México.
Fuente: Comunicado de prensa núm 273/17, INEGI 2017., Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI 2016.



Sin duda, dentro de este segmento de hogares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, se encuentra la mayoría de los hogares encabezados por mujeres. De acuerdo con el mismo documento, "Los hogares encabezados por mujeres se han incrementado rápidamente en el último cuarto de siglo, al pasar de poco menos de uno de cada ocho hogares en 1976, a más de uno de cada cinco en 2000. Ello significa que según cifras de 2015, el número de unidades domésticas encabezadas por mujeres fue de 4.6 millones, cuando en 1990 ascendía a 2.8 millones". Las mujeres como jefas de familia tienen necesidades diferentes a los hogares, en los cuales, los hombres son jefes del hogar, ya que las mujeres demandan casas con precios más económicos, influenciados por la inequidad salarial, existente en México, lo cual es un factor que se debe considerar al momento de crear fondos y programas de vivienda.

La jefatura femenina parece ser una condición estrechamente vinculada con contextos urbanos, ya que en los centros urbanos 3 de cada 10 hogares son liderados por una mujer, mientras que en las localidades rurales son 2 de cada 10 hogares con jefas de familia. Estas mujeres exhiben tasas de participación en la actividad económica relativamente elevadas, aunque los ingresos que reciben son alrededor de 20 por ciento inferiores a los de los varones (especialmente en el sector secundario)[34]. En este escenario es, por lo tanto, imprescindible contar con instrumentos de política habitacional que contribuyan efectivamente a resolver las demandas de vivienda de los muchos hogares mexicanos que enfrentan severas carencias económicas. Es necesario, en consecuencia, doblar esfuerzos para fortalecer los fondos existentes y crear nuevos que aporten mayores soluciones a esta población.

[34] Estudio sobre la igualdad entre Mujeres y Hombres en materia de puestos y salarios en la administración pública federal, CNDH 2017.

La distribución de hogares por nivel de ingreso, demuestra la enorme inequidad social que impera en nuestro país, ya que el 58 por ciento del total de los ingresos acumulados se concentran en apenas el 2.5 por ciento de los hogares, mientras que de los 33.4 millones de hogares (según cifras del 2016), el 26.8 por ciento, es decir 8.9 millones, tiene ingresos de 0 a 3 salarios mínimos (s.m.), el 34.7 por ciento de los hogares, 11.6 millones, percibe entre 3 y 6 s.m.; el 38 por ciento, 1.2 millones, entre 7 y más s. m.[35]. Esto significa que el 74.4 por ciento del total de la población, 24.9 millones de hogares, tienen un ingreso familiar menor a 8 s. m. Particular problema representa el 61.5 por ciento del total de los hogares en México, que tienen ingresos no mayores a 6 s. m., esto es, aproximadamente 28 USD diarios.

Considerando que la formación de hogares se mantendrá en el nivel de ingreso actual, del millón de familias que se estima se crean anualmente, al menos 615 mil hogares estarán en condiciones poco probables de acceder a algún tipo de crédito del sistema financiero de vivienda. Adicional al bajo nivel de ingresos de la población, prevalece una limitada cultura del ahorro popular. Hoy en día, un mexicano promedio destina al ahorro entre el 6 y 7 por ciento de su ingreso mensual, esto es, alrededor de 30 USD[36]. En contraste, el estadounidense en promedio destina a créditos el equivalente a un 5 por ciento de su ingreso anual. Por lo tanto, el bajo nivel de ingresos, combinado con la falta de acceso a mecanismos de financiamiento de los segmentos de la población en situación de pobreza, crea los extractos de mercado de la construcción de vivienda conocido como "autoconstrucción" o “producción social de la vivienda”.

Este segmento compra directamente los materiales para la obra en una tienda especializada y realiza la construcción personalmente o a través de mano de obra subcontratada. La importancia de este segmento se refleja en el hecho de que, en México, el 48 por ciento del volumen total de cemento se vende a autoconstructores, los cuales, en su mayoría, realizan obras parciales de ampliación o remodelación a su vivienda, según les permiten sus recursos. Para los productores de materiales de la construcción este es su segmento más rentable, ya que compran de contado y pagan el precio más alto del mercado.

_ Dimensión económica de la inversión en vivienda

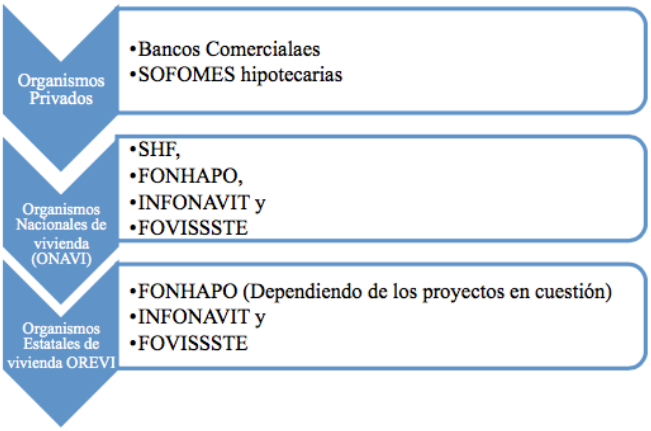
De acuerdo con los organismos privados, en México se invierten alrededor de 9.8 por ciento[37] del Producto Interno Bruto (PIB) en hipotecas, es decir, unos 102 billones de USD de inversiones, que realizan principalmente el FOVISSSTE, el INFONAVIT, los Bancos, las SOFOLES y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Considerando la meta del Gobierno Federal, para edificar 621 mil viviendas nuevas sería necesario cumplir con inversiones del orden del 3 a 3.5 por ciento del PIB.

—

35 Anuario Estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI 2017.
36 Ahorro para desarrollarse, BID 2016.
37 Director General del Bróker Hipotecario “SOC Crédito en TI”, Fernando de Abiega Forcén.

En México, las principales entidades de financiamiento de vivienda son: a) los Organismos Privados, integrados por los bancos y las SOFOLES hipotecarias[38]; b) los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVI), en los que se incluye a la SHF, FONHAPO, INFONAVIT y FOVISSSTE; y c) los Organismos Estatales de Vivienda (OREVI).

Ilustración 4. Principales entidades de financiamiento de vivienda
Fuente: Reporte mensual del Sector Vivienda, CONAVI Febrero 2018.



De acuerdo a cifras de la Comisió Nacional de Vivienda (CONAVI), durante el 2017 se otorgaron 1.03 milloens de financimientos de soluciones habitacionales por parte de todas las instituciones involucradas con un monto de 351 mil 603 millones de los cuáles el 208 mil millones, el 59.3 por ciento se destino para financiar poco más de 450 mil viviendas nuevas; 101 mil 261 millones para 200 mil viviendas usadas; y 11 mil 602 millones de pesos para cerca de 310 mil acciones de mejoramiento.

Modalidad	Enero – diciembre de 2017		Variación real %	
	Acciones	Inversión (mdp)	Acciones	Inversión
Vivienda nueva	454,408	208,439.0	(-) 12.5	(-) 10.8
Vivienda usada	202,188	101,343.4	7.1	18.2
Mejoramnientos	309,092	11,431.6	(-) 17.5	(-) 17.2
Otros programas	65,397	30,389.6	31.8	7.69
Total	**1'031,085**	**351,603.6**	**(-) 8.9**	**(-) 2.7**

Tabla 3. Financimiento para vivienda por modalidad, 2017.
Fuente: Elaborado con información de la CONVI, 2017.
La variación se calculó al comparar 2016-2017 en valores constantes a 2010=100.

[38] Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) son intermediarios financieros establecidos por la legislación desde 1995, que tienen por objeto el otorgamiento de créditos para el sector hipotecario. Se diferencian de los bancos principalmente porque no pueden captar por ventanilla depósitos a la vista y a plazo del público.

En lo que respecta al mercado de hipotecas, las tasas que cobran estas instituciones son altamente variables y fluctúan entre un 10 y un 18 por ciento mensual[39]. El periodo de pago va desde 5 hasta 35 años[40]. En estricta teoría financiera, la tasa del crédito debería compensar el riesgo de dicha cartera, lo que claramente no aplica en este caso. Esto se debe, por un lado, al mayor costo de operación, pero principalmente a la falta de competencia y regulación dentro del sector.

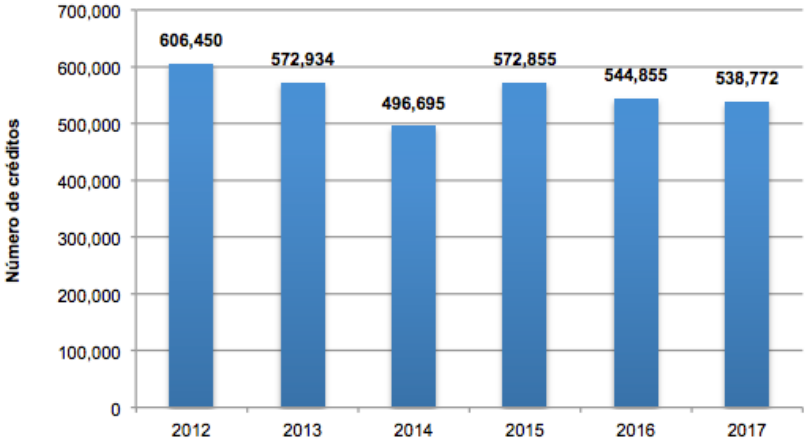


Gráfico 4: Créditos hipotecario, 2012-2017.
Fuente: BANXICO, Banco de México. Cifras 2012-2017, México.

En tanto no existan opciones de financiamiento para los sectores de la población de bajos ingresos, seguirá observándose un mercado restringido para no más del 38.1 por ciento del total de hogares. En todo caso, es necesario un análisis profundo que permita dilucidar la conveniencia de regular las tasas activas de los préstamos para los segmentos de la población con ingresos menores a 6 salarios mínimos (28 USD por día), con ajustes a lo s costos de operación de los organismos privados y nacionales de vivienda.

—

39 Tasas de interés de Crédito a los Hogares CAT, Banxico 2018.
40 Bienvenido a tu casa, CONDUSEF 2018

03 EL PAPEL DEL ESTADO EN EL FOMENTO DEL DESARROLLO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

_Contexto institucional de politicas de vivienda

En México es un derecho que todas las familias tengan una vivienda, por lo tanto, está establecido en la Constitución en su artículo 4°, donde se estipula que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. A la luz de esta premisa, existen antecedentes sobre la intervención del Gobierno Mexicano en la atención de la problemática habitacional en el país, los cuales se remontan al año de 1925, con la creación de organismos públicos como la Dirección de Pensiones Civiles; posteriormente, en 1933, establece el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; en 1934 faculta al entonces Departamento del Distrito Federal[41] (DDF, después Gobierno del Distrito Federal, ahora Gobierno de la Ciudad de México) para construir vivienda, y en 1943 funda el Banco de Fomento a la Vivienda, mientras que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) realizaba programas de vivienda en arrendamiento.Esta intervención pública, sin embargo, se limitaba a la asistencia directa gobierno-trabajador y no contaba con una visión de política nacional ya que su cobertura se limitaba a los elementos de las fuerzas armadas, empleados federales, trabajadores del IMSS y del DDF.

Durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, y en respuesta al rápido crecimiento de las ciudades, registrado sobre todo en la zona metropolitana de la Ciudad de México, la intervención del Estado se amplió al desarrollo de “conjuntos habitacionales” -en su mayoría de departamentos-; modalidad que implicó realizar los primeros esfuerzos de planificación urbana y habitacional, dado el alcance masivo de estas intervenciones, con el fin de facilitar la asistencia a sectores sociales específicos, como los maestros o los burócratas. Estas acciones públicas se llevaron a cabo a través del Instituto Nacional de Vivienda, creado en 1954, y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

Si bien es cierto que hasta ese momento eran pocos los espacios y acciones que se tenían para hacer frente a la necesidad habitacional en México, además estos se enfocaban al sector asalariado de la población, se estaba vislumbrando el camino que más tarde se apoyaría en los diversos niveles de planeación y acción gubernamental, el cual no sólo se limita a la participación del sector privado en los programas Gubernamentales, sino también se diversifica.

—

[41] El Departamento del Distrito Federal (por sus siglas DDF) fue el último Departamento Administrativo de la administración pública federal mexicana creado para asumir el gobierno de la ahora Ciudad de México y en especial de su Departamento Central —que se dividió en 1970 para crear tres delegaciones políticas—. Este órgano funcionó desde el 31 de diciembre de 1928 hasta el 1 de diciembre de 1997.

Ante la creciente demanda habitacional, la insuficiencia de recursos presupuestarios para hacerle frente y la necesidad de promover y regular la participación de la banca privada en el sector, el Gobierno Federal puso en marcha en 1963 el Programa Financiero de Vivienda, como un mecanismo para utilizar una parte del ahorro público captado por el sistema bancario y destinarlo a financiar la construcción y adjudicación de vivienda considerada como de interés social, programa destinado a la población asalariada. De la misma forma, con el propósito de coordinar y promover dicho programa y para complementar la acción de la banca, mediante apoyos financieros, técnicos y de garantía, se constituyeron en el Banco de México, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)[42] y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA). Estos fideicomisos quedaron fusionados en mayo de 1985 en uno sólo: el FOVI, el cual pasó a formar parte en el año 2002 de la entidad Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Este fideicomiso se logró nutrir de distintos elementos que permitieron otorgar diversos tipos de crédito a la ciudadanía, se consolidó de tal manera que se encuentra vigente en 2018, de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación.

Desde los años setenta hasta principios de los noventa, el gobierno federal amplió notablemente su participación ejecutora en el sector con la creación de tres instituciones nacionales que son emblemáticas de la política habitacional del Estado mexicano: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)[43], el Fondo de la Vivienda del Instituto de Servicios de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)[44] y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)[45], además de promover la creación de Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) que entre sus actividades ofrecen esquemas y productos de vivienda con financiamiento de Sociedad Hipotecaria Federal, a través de Intermediarios Financieros para la población que esté o no afiliada a un sistema de seguridad social, así como empleados de gobierno Estatales y Municipales. A su vez, existen algunos organismos específicos como el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU)[46] y el Fondo Metropolitano de Monterrey FOMERREY)[47]. Aún en 2018, México cuenta con estos programas e instituciones. Además de la participación de la banca privada y organismos como las SOFOMES.

—

42 FOVI es un Fideicomiso Público constituido en 1963 por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Banco de México, el cual es administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. a partir del 26 de febrero de 2002.

43 El 1o. de mayo, Jesús Silva-Herzog asume el cargo de director general del INFONAVIT. Se diseña una estructura organizacional, se recluta y selecciona al personal idóneo; se elaboran reglamentos, manuales, normas, políticas, proyectos, programas y todo lo necesario para responder al enorme reto de otorgar créditos para vivienda. Historia del INFONAVIT, versión electrónica, 2017.

44 EL 28 de diciembre de 1972, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) se dan a conocer las reformas y adiciones a la Ley del ISSSTE, referentes al establecimiento de la operación y funcionamiento del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), en su calidad de órgano desconcentrado para el otorgamiento de créditos orientados a la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de las viviendas a los trabajadores del Estado.

45 El 4 de marzo de 1949, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la siguiente Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., misma que abrogó a la anterior Ley y estableció en su artículo 47 la creación de un "Fondo de Habitaciones Populares", que realizaría los mismos fines encomendados al "Fondo de Casas Baratas". Recuperado de: *https://www.gob.mx/fonhapo/que-hacemos*

46 El Fideicomiso Vivienda, Desarrollo Social y Urbano FIVIDESU, se constituyó por el Departamento del Distrito Federal (DDF) en febrero de 1984, como un instrumento financiero de apoyo institucional a la promoción de programas de construcción y mejoramiento o restauración de vivienda en unidades y conjuntos habitacionales verticales. Con fecha de abril de 2003 fue publicado el aviso del convenio de extinción.

En 1983 se modifica el Artículo 4o Constitucional, para conferir a toda familia el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, y en 1984 se promulga la Ley Federal de Vivienda para dar cumplimiento a este mandato constitucional. En 2006 bajo el mandato del Presidente Vicente Fox, se decretó la Ley de Vivienda [48], que en su artículo 2o estableció:

> *"... consideraría vivienda digna y decorosa la que cumpliera con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos".*

Con estos instrumentos de política, el Gobierno Mexicano construye, posee y adjudica vivienda a los sectores laborales y desarrolla las estructuras financieras de cobertura nacional, tanto públicas como privadas para atender el problema social de la vivienda. Así como el conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda.

La política habitacional de México generó un modelo de atención fuertemente influenciado por las presiones de las organizaciones gremiales (sobre todo de los grandes y poderosos sindicatos agrupados en la Confederación de Trabajadores de México –CTM–, la Confederación Regional de Obreros y Campesinos –CROC– y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado –FSTSE–), lo que limitaba seriamente la cobertura a la población asalariada que no pertenecía a estas organizaciones, así como una permanente carencia estructural de recursos para atender a la población no asalariada del país. A mediados de la década de los noventa, y como resultado de la grave crisis económica y financiera que vivió el país en 1995, el sistema bancario privado se retiró del financiamiento hipotecario, lo que dejó prácticamente la totalidad del mercado en manos de los organismos nacionales de vivienda, principalmente el INFONAVIT y el FOVISSSTE, los cuales desde 1993 habían iniciado un proceso de reestructuración para convertirse en organismos eminentemente financieros.

A partir de 1995, el FOVI [49], dentro de sus fines se encuentra el otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, a su vez, intenta promover la recuperación del financiamiento privado a la vivienda mediante la creación de nuevas entidades financieras que distribuyeran crédito hipotecario, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES). Estas entidades tuvieron una participación importante, aunque limitado en el mercado hipotecario nacional. Asi pues, las SOFOLES se enfocaron principalmente a las personas asalariadas y de ingresos medios y medios bajos, lo cual ha dificultado el acceso a la vivienda de la población de menores ingresos y que labora por cuenta propia. Por lo que estas entidades fueron eliminadas en el año 2013. Además, se

—

47 Fomerrey tiene como misión impulsar la integración del patrimonio familiar y mejorar la calidad de vida de los grupos socialmente vulnerables, mediante la instrumentación de programas que faciliten la obtención de lotes de urbanización progresiva. Recuperado de: *http://www.nl.gob.mx/fomerrey.*

48 Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 24-03-2014

estima que por lo menos el 40 por ciento, de total de las viviendas que existen actualmente, se han construido por los propios interesados en asentamientos irregulares, sin ayuda alguna, ya sea del gobierno o de algún otro organismo de vivienda.

Para reforzar las acciones gubernamentales en materia de vivienda, diversos mecanismos tanto legales como de planeación, se han desarrollado en diferentes momentos históricos a efecto de generar un panorama más prometedor en cuanto a la responsabilidad del Estado respecto al Artículo 26 de la Constitución Mexicana, donde se establece la obligación[50] del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Asimismo, prescribió el límite de tiempo para la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarían obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Todas estas acciones permitieron la existencia de refuerzos desde los altos niveles de gobierno, con ello se buscaba sostener y reforzar el papel del Estado para que hubiera continuación del fomento al desarrollo de la vivienda en México.

La política para el desarrollo social y humano determinada en el antiguo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 [51], donde se establece, como su primer eje, el mejoramiento de los niveles de bienestar de los mexicanos y está orientado a evitar que existan grupos de la población mexicana cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentren por debajo de ciertos umbrales. De la misma forma, una de las estrategias que estableció el PND, de la administración del entonces presidente Vicente Fox, fue la de promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo. Con un enfoque integral, la dimensión social de la vivienda se incluyó como un elemento estructural de la Estrategia CONTIGO de desarrollo social y humano, de la ya mencionada pasada administración, la cual pretendía apoyar a "Formar un Patrimonio". Estos elementos fueron la base, junto con los objetivos plasmados en su PND, para la elaboración del Programa Sectorial de Vivienda de la presente administración.

Derivado de los objetivos y estrategias planteadas por la administración de Vicente Fox, en julio de 2001 se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), actualmente Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con la función de desempeñar las labores de fomento a la vivienda en los aspectos financieros, de oferta territorial, de producción, y de coordinación interinstitucional para la desregulación y reducción de trámites administrativos. La transformación de este organismo, en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como organismo descentralizado, se dio en junio de 2006, con renovados objetivos de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La estructura de estos organismos se basa en descentralizar las responsabilidades y focalizar

—

49 FOVI es un Fideicomiso Público constituido en 1963 por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Banco de México, el cual es administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. a partir del 26 de febrero de 2002. Recuperado de : *http://www.fovi.gob.mx/.*

50 Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, DOF, recuperado de: *http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=733748&fecha=29/05/2002.*

51 El Plan Nacional de Desarrollo (PND), es el principal instrumento de planeación, mediante el cual el Ejecutivo Federal imprime los objetivos y estrategias para garantizar la seguridad nacional, el crecimiento de la economía y el desarrollo político, social y cultural de la Nación.

acciones por sector, es decir, todas tienen su propia autonomía, cuenta con organigramas que determinan su organización interna, la cual se divide en diversas áreas que se encargan de tareas específicas para llevar a cabo múltiples proyectos que fortalezcan, en este caso, aspectos sociales y de vivienda en específico, como ya se mencionó con anterioridad. La estructura orgánica cuenta con direcciones, subdirecciones y coordinaciones, para realizar las tareas que esta comisión. Los avances más relevantes hasta ahora de la política nacional de vivienda están relacionados con reformas en los procesos institucionales de los principales organismos nacionales de vivienda y del financiamiento privado, siendo los más importantes, los siguientes:

Nueva Ley de Vivienda en México, 2006

Para fines descriptivos, cabe señalar que el Congreso de la Unón aprobó la Ley de Vivienda, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el martes 27 de junio de 2006, la cual se encuentra vigente a la fecha. El dictamen de dicho ordenamiento fue la culminación del trabajo y esfuerzo realizados, no sólo por los legisladores de todas las fracciones parlamentarias que integraron las Comisiones de Vivienda de las Cámaras de Diputados y Senadores, sino también el resultado de la participación de los principales actores del quehacer habitacional en el país.

Esta Ley de Vivienda es reglamentaria del artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para (como ya fue mencionado) que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa. La estructura, en la cual, se basa esta ley pretende establecer su coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y la concertación con los sectores social y privado, a fin de sentar las bases para aspirar a un desarrollo nacional más equitativo, que integre entre sí, a los centros de población más desarrollados con los centros de desarrollo productivo, considerando también a los de menor desarrollo, para corregir las disparidades regionales y las inequidades sociales derivadas de un desordenado crecimiento de las zonas urbanas.

En relación con la ley anterior, la Ley de Vivienda de 2006 concibe la vivienda no sólo como un satisfactor básico de las personas, sino como un factor para la ordenación de los asentamientos humanos y reconoce el Sistema Nacional de Vivienda, como el mecanismo permanente de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado. La ley crea una comisión intersecretarial donde las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal acordarán políticas públicas uniformes y coherentes. Además, se detallan los contenidos y elementos que permiten establecer una efectiva participación y corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno en la solución de los problemas habitacionales. De esta manera, esta Ley incorpora criterios para asegurar el destino de los subsidios para vivienda, con sustento en los principios de atención a la población en situación de pobreza y de apoyo a la producción social de vivienda, se da preferencia a las familias con los más bajos ingresos. La ley plantea, además, el diseño y ejecución de una política integral de suelo para vivienda, en ella se reconocen los procesos de producción social de vivienda y se garantiza el apoyo a la vivienda de las comunidades rurales e indígenas. En ese sentido propone que las políticas y programas habitacionales reconozcan sus características culturales y respeten sus formas de asentamiento territorial.

Otra de las ventajas que se derivarán de la operación de la actual Ley de Vivienda es la creación del Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda como un conjunto de datos producidos por los sectores público, social y privado, organizados bajo una estructura conceptual predeterminada, que permite mostrar la situación de la vivienda y el mercado habitacional. El Sistema tiene por objeto integrar, generar y difundir la información que se requiere para la planeación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vivienda. Además, en la nueva ley se pretende empatar la política de vivienda y desarrollo urbano a través del trabajo coordinado de la Comisión Nacional de Vivienda y la Secretaría de Desarrollo Social[52]. Está visión se sigue manteniendo en la actualidad y, como veremos en este capítulo, es obligación del Estado prever mecanismos para que la ciudadanía logré tener acceso completo a su derecho de contar con una vivienda digna. Esto no quiere decir que el gobierno se negara a participar con instituciones privadas, por el contrario, se encarga de establecer las reglas para esta participación de manera que no se perjudique la economía de la población.

Adicionalmente, conforme al artículo 41 de la Ley Orgánica de a Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), entre otras atribuciones, la de impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de polírticas que armonicen el desarrollo de vivienda; asimismo, como coordonadora sectorial agrupa a la CONVI y otras entidades cuya actuación incide en materia de vivienda para que, desde una óptica preferentemente urbana, la vivienda se convierta en motor del desarrollo humano, económico y productivo del país. Para lleo, la vivienda se debe insertar en un entorno de ciudad, sin soslayar la responsabilidad de atendera las familias, rurales y urbanas, acentuando los beneficios colectivos de contar con ciudades competitivas, compactas, sustentables y ordenadas, ofreciendo certidumbre jurídica.

En cuanto a la naturaleza del instrumento de planeación, considerando que en términos del artículo 2 de la Ley de Planeación, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y entendiendo por planeación nacional de desarrollo, la ordenación racional ysistemática de acciones con el propósito de transformar la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen, para los efectos el referente es el PlanNacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, en cuyo apartado VIII, Sistema Nacional de Planeación Democrática, señala que para dar cumplimiento al artículo 22 de la Ley de Planeación, la presente Administración elaborará, entre otros, el Programa Nacional de Vivienda[53].

—

[52] De acuerdo a la "Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Vivienda", publicada en la Gaceta Parlamentaria, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2006.

[53] Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, publicado en DOF, 30 abril de 2014.

La Ley de Vivienda en su artículo 7 señala que la programación del sector público en materia de vivienda se establecerá, entre otros instrumentos, en el Programa Nacional de Vivienda; y, en su artículo 9, que dicho Programa será formulado por la CONAVI, aprobado por el Presidente de la República mediante decreto yestará sometido a un proceso permanente de control y evaluación en los términos prescritos por dicho precepto legal. La misma ley establece que las dependencias y/o entidades que participarán en la ejecución del Programa Nacional de Vivienda son:

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- Comisión Nacional de Vivienda;
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra;
- Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares;
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;
- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado;
- Sociedad Hipotecaria Federal;
- Organismos de vivienda estatales y municipales

Pacto Nacional para la Vivienda

El 13 de marzo de 2009, siendo Presidente Felipe Calderón, se concretó la firma del "Pacto Nacional por la Vivienda para Vivir Mejor", ante representantes de gobiernos estatales, legisladores, empresarios, banqueros, notarios y desarrolladores inmobiliarios. Este pacto surge como respuesta, frente a la crisis económica que preocupa a muchos mexicanos. De acuerdo con el gobierno federal, este pacto nace, además, de la necesidad de hacer frente a la crisis que se presentaba en esos momentos, esta respuesta se materializó en el Acuerdo Nacional en favor de la Economía Familiar y el Empleo. Las líneas de acción en que se basó este acuerdo fueron:
a) Políticas Públicas
b) Financiamiento Público
c) En materia de Financiamiento Privado
d) En materia de Promoción, Construcción y de Desarrollo de Vivienda
e) En materia de simplificación administrativa
f) En materia de Insumos.

Las acciones que concretizaron el pacto, planteaban fortalecer el sector vivienda con financiamiento, concluir la producción de viviendas, promover pequeños programas de vivienda y apoyos, fortalecer de manera palpable el sector vivienda en México, tanto en el ámbito público como incorporar al sector privado. El Pacto estableció una inversión de 15 mil millones de dólares para la construcción o mejoramiento de 800 mil viviendas, lo que potenciaría el rol tradicional del Estado en la creación y conservación de empleos y en la demanda de insumos de 37 ramas de la economía. Como otro compromiso del Pacto, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) habría de fondear a intermediarias financieras como las SOFOLES, con el propósito de que otorguen créditos para vivienda con un valor igual o menor a los 25 mil dólares por unidad.

Uno de los principales aportes de este pacto fue abrir un panorama más amplio del actuar gubernamental, debido a que se sumó a las acciones existentes, siguiendo el sistema multisectorial que ya se venía manejando en temas de vivienda, este pacto surgió como respuesta a uno anterior instaurado por la administración federal del Presidente Vicente Fox, y como consecuencia a la inestabilidad de la situación económica prevaleciente. De tal manera que es una manera de reaccionar del Gobierno Federal para proteger el empleo y apoyar el ingreso de las familias, en especial las más vulnerables[54].
Los objetivos que planteó en Pacto son los siguientes[55]:

i) Ampliar los recursos de las instituciones del sector, a través de nuevos instrumentos de fondeo para el financiamiento de vivienda. Líneas de acción, con el objetivo de promover la participación de los intermediarios del sector privado y de la banca de desarrollo en el financiamiento a la vivienda hacia la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de pobreza.

2) Estimular la construcción de desarrollos habitacionales con características de sustentabilidad. Impulsar el programa de certificación y registro de mejores prácticas que estimulen la verticalidad, la sustentabilidad, el equipamiento, medidas de protección contra el cambio climático y el aprovechamiento óptimo de la infraestructura y el equipamiento existente, el agua y la energía.

3) Fortalecer la transversalidad en la acción de instituciones federales, para optimizar recursos en los procesos de concurrencia con estados y municipios. Poner en marcha el Sistema Nacional de Vivienda y consolidar el Consejo Nacional de Vivienda como su instancia consultiva, garantizando la participación orgánica de sus miembros.

4) Fortalecer el ahorro y la capacidad de compra de la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de pobreza, para la adquisición de vivienda nueva, seminueva o usada y estimular el desarrollo de una oferta de vivienda a precios accesibles. Focalizar el financiamiento de las instituciones de vivienda en la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de pobreza.

Los intermediarios financieros se comprometieron con el Presidente de la República, a garantizar disponibilidad de créditos para financiar un mínimo de 150 mil créditos, por alrededor de 7 mil millones de dólares. Los proveedores de insumos para la construcción, como las cementeras y acereras, firmaron el acuerdo para garantizar precios accesibles, así como descuentos en estas industrias y la del cobre, al igual que en aparatos domésticos y otros insumos. Con este Pacto se pretendía incentivar la cohesión del sector de la vivienda en México, tanto de instituciones públicas como privadas para garantizar la integralidad en materia de desarrollo habitacional, así como la ordenación urbana y territorial. Su objetivo central fue mantener el crecimiento de la vivienda en México, por medio del fomento de la construcción de espacios habitacionales y el aumento de los recursos que se destinan al financiamiento hipotecario.

—

[54] Recuperado de: *http://www.cmic.org.mx/mnsectores/vivienda/2009/CONAVI/Convenios/Pacto_Nacional_de_Vivienda_V2 por ciento20_11-03-09_firmado_2_.pdf*

[55] Recuperado de: *http://www.cmic.org.mx/mnsectores/vivienda/2009/CONAVI/Convenios/Pacto_Nacional_de_Vivienda_V2 por ciento20_11-03-09_firmado_2_.pdf, idem.*

A mediados del 2009, la Comisión de Vivienda de la Cámara de Senadores en coordinación con la SEDESOL, convocó al Foro de Avances a los Compromisos del Pacto con el propósito de evaluar su desempeño. En dicho Foro se reunieron los directivos de los ONAVIS, los desarrolladores e intermediarios financieros privados, los proveedores de insumos y las autoridades del sector, con la finalidad de dar a conocer a los legisladores los avances en acciones y recursos. Al mes de junio (del mismo año), los financiamientos acumulados entre INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, SHF y CONAVI (la estructura organizacional de CONAVI), sumaron 465 mil acciones, lo que representó el 58.1 por ciento de la meta prevista con recursos por 5 mil 800 millones de dólares.

Programa Nacional de Vivienda (2014-2018)

En cumplimiento a la Ley de Planeación, el Gobierno Federal del presidente Enrique Peña Nieto a través de la CONAVI[56], formuló el Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2014-2018[57], presentandolo como un nuevo modelo institucional para promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector, dirigido a mejorar y regularizar la vivienda urbana; así como a construir y mejorar la vivienda rural en el país, mediante la consecución de tres objetivos dispuestos en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: primero, incentivar el cecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas; segundo, consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes; y tercero, fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.

En este sentido conforme se presentan en el Programa, las prioridades en materia de vivienda se impulsarán a través de seis objetivos:
1) Controlar la expansión de las manchas urbanas a través de la política de vivienda;
2) Mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda;
3) Diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad de manera que responda eficazmente a las diversas necesidades de la población;
4) Generar esquems óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda;
5) Fortalecer la coordinación interinstitucional que garantice la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en la Política Nacional de Vivienda; y,
6) Generar información de calidad y oportuna para contribuir a mejores tomas de decisiones en el sector de la vivienda.

El sexenio de Enrique Peña Nieto, la Política de Vivienda estuvo enfocada en lograr espacios dignos, desarrollo sustentable, reducción del rezago y coordinación institucional. A través de 4 ejes principales:

—

[56] El Artículo 9o de la Ley de Vivienda establece que el Programa Nacional de Vivienda será formulado por la CONAVI, probado por el Presidente de la República mediante decreto y estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación.

[57] Presentado por el Presidente de la República el 11 de febrero de 2013 y publicado en el DOF el 30 de marzo de 2014.

1. Fomentar la coordinación interinstitucional; la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), misma que es actualmente la instancia coordinadora de la política de vivienda, además de que presidirá la Comisión Intersecretarial en la materia.

2. Generar un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, por lo que los créditos y subsidios del Gobierno de la República son reorientados al fomento del crecimiento urbano ordenado.

3. Reducir de manera responsable el rezago de Vivienda.

4. Procurar una vivienda digna, y coordinar con los Organismos Nacionales de Vivienda una estrategia en la cual toda la vivienda popular financiada o subsidiada por el Estado, cuente con al menos dos espacios, dos recámaras y se evite tener espacios muy reducidos para las familias mexicanas[58].

Entidades responsables en materia de vivienda

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)[59] es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal (Secretaría de Estado), responsable de la formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; así como de la participación coordinada y co-responsable de los gobiernos federal, estatales y municipales, las comunidades y las familias, las organizaciones de la sociedad, el sector privado y la comunidad académica en estas actividades de dimensión nacional.

Esta secretaría tiene una organización pensada para desarrollar la cultura de Calidad, así como difundir y aplicar las metodologías para la mejora organizacional de la institución para ello cuenta con el siguiente organigrama[60].

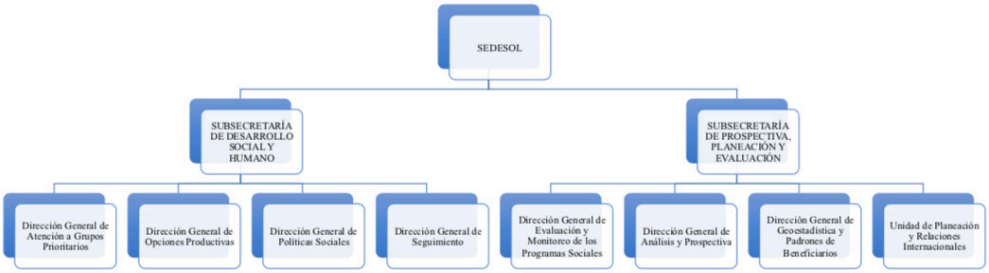
—

58 SEDATU, Sala de prensa 2013, Política de vivienda.

59 La SEDESOL tiene como objetivo: Contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica, física o de cualquier otra índole, tengan garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno, a través de la formulación y conducción de una política de desarrollo social que fomente la generación de capacidades, un entorno e ingreso decoroso, así como la participación y protección social, privilegiando la atención a los sectores sociales más desprotegidos. Recuperado de: *https://www.gob.mx/sedesol/que- hacemos*

60 SEDESOL, recuperado de: https://www.gob.mx/sedesol/documentos/organigramas-sedesol

_ Estructura organizacional de la SEDESOL



La creación de instituciones de esta índole ha permitido que la sociedad goce de un acceso mayor a beneficios múltiples, ya que no sólo son apoyos gubernamentales, sino que, como se mencionó anteriormente, se han sumado instituciones privadas para realizar proyectos más completos que favorecen de mejor manera a la ciudadanía.

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

La Comisión Nacional de Vivienda es la instancia del gobierno encargada de coordinar la función de promoción habitacional, así como de aplicar y cuidar que se cumplan los objetivos y metas del gobierno federal en materia de vivienda. Se creó en julio de 2001, con el nombre de Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), y en junio de 2006, se convirtió en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. De acuerdo con la Ley Federal de Vivienda, expedida en junio de 2006, la CONAVI tiene entre sus atribuciones supervisar que las acciones de vivienda se realicen con pleno cuidado del desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable.

Asimismo, tiene la función de promover y concertar con los sectores público, social y privado programas y acciones relacionados con la vivienda y suelo, así como desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda. De igual manera, la CONAVI tiene la responsabilidad de promover la expedición de normas oficiales mexicanas en materia de vivienda; fomentar y apoyar medidas que promuevan la calidad de la vivienda; propiciar la simplificación de procedimientos y trámites para el desarrollo integrador de proyectos habitacionales, y establecer vínculos institucionales, convenios de asistencia técnica e intercambio de información con organismos nacionales e internacionales.

Una de las principales funciones de CONVI es la de formular, ejecutar, conducir, evaluar, y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y el programa nacional en la materia, así como proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes, de conformidad con los objetivos y prioridades que marque el Plan Nacional de Desarrollo"[61].Para lograr dichos objetivos, está estructurada de tal manera que se puedan cubrir las áreas necesarias, así que cuenta con: la

Dirección General de la Comisión Nacional de Vivienda, la principal dirección dentro de la Comisión, de ésta depende una Secretaría Técnica, a partir de esta estructura se desprenden subsecretarías y coordinaciones que realizan análisis sobre temas en relación a la vivienda en el país, como la vivienda y el desarrollo sostenible, financiamiento para obtener apoyos de vivienda, prospectiva, áreas de enlace para proyectos institucionales, aspectos de subsidios, de cuestiones jurídicas y reglamentarias, administración entre otros.

La estructura de CONAVI es compleja debido a que es una organización de grandes dimensiones, cuenta con direcciones, subdirecciones, algunas coordinaciones, todo ello para cubrir sus funciones de manera adecuada a continuación se presenta la Estructura Orgánica de la Comisión Nacional de Vivienda[62]:

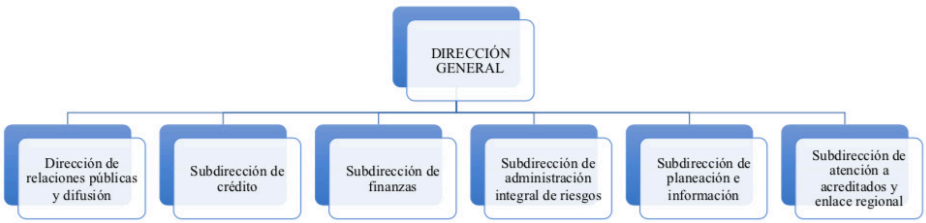
Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

Estructura organizacional de INFONAVIT

Fuente: Fuente: elaboración propia, con información del Organigrama original del portal del INOFANIT. http://portal.INFONAVIT.org.mx

A su vez, el FOVISSTE tiene una estructura muy similar a la del INFONAVIT, en virtud de que su naturaleza es similar, por ello la organización también cuenta con Coordinaciones, subdirecciones y algunas jefaturas de departamento.

Organigrama de FOVISSSTE



Fuente: elaboración propia, con información del Organigrama original del portal del FOVISSTE. *http://portal.fovissste.gob.mx*

61 Profeco Pagina Oficial Recuperado de: *https://www.profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj_2012/bol228_sec_inmobilario.asp*

62 MANUAL de Organización de la Comisión Nacional de Vivienda. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 05 de noviembre de 2015.

04 SITUACIÓN DEL MERCADO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

_Situación del parque habitacional en México

En 2017 el total de viviendas en México, fue de 32 millones 900 unidades, con un crecimiento acumulado de 20.42 por ciento, con respecto al 2008, y una tasa promedio anual de 2.2 por ciento. Su antigüedad es de 44.8 por ciento con más de 16 años, destacando Zacatecas como la entidad con mayor antigüedad en sus construcciones, seguida por Ciudad de México, Jalisco y Sinaloa, el 38.6 por ciento del parque habitacional tiene menos de 15 años, destacándose las entidades federativas de Campeche y Veracruz, junto con las que registran altos porcentajes de viviendas con materiales precarios como Zacatecas, Durango y Oaxaca; el 16.6 por ciento restante, desconoce el año de edificación de su vivienda[63].

El 56.5 por ciento de las viviendas que incluyen las casas solas, en condominio y departamentos la superficie construida no rebasa los 60 m2, 12. 8 por ciento tiene menos de 45 m2, 43.7 por ciento tiene entre 45 y 60 m2 y 43.5 por ciento más de 60 m2, el tamaño promedio de vivienda es de 67.8 m2[64]. En promedio, las viviendas tienen 3.7 cuartos[65], de los cuales 2 son dormitorios. El 28.1 por ciento de las viviendas carecen de un baño completo, mientras que el 97.9 por ciento cuenta con servicio sanitario y 60.9 por ciento cuenta con fregadero.

El 78.3 por ciento del parque habitacional se ubica en zonas urbanas y el 20.65 por ciento restantes, en zonas rurales (con población menor de 2,500 habitantes)[66].

El número de residentes por vivienda es de 3.7, mientras que uno por cuarto y 2 personas por dormitorio. Estos indicadores toman valores distintos según se trate de zonas urbanas o rurales. Por ejemplo, el número de habitantes por vivienda en zonas rurales es de 4 y 0.3 por ciento mayor que en las urbanas, para llegar a los 3.7 residentes por vivienda.

El 58.9 por ciento del parque habitacional de México es de uso propio, es decir, que se encuentran habitado por sus dueños, 14.5 por ciento es el tamaño del mercado de vivienda en renta y 14.2 por ciento corresponde a vivienda prestada, el 9.9 por ciento corresponde a vivienda propia (aunque la estén pagando), el 1.7 por ciento restante se encuentra en situaciones de litigio, intestada o invadida y por último el 0.7 se encuentra en otra situación.

—

63 Según datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en Hogares (ENIGH), INEGI, 2016.
64 Reporte mensual del sector de la vivienda, SEDATU 2017.
65 Los baños, patios, zotehuelas, cocheras o garajes no son considerados como cuartos.
66 Según datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en Hogares (ENIGH), INEGI, 2016.

CARACTERÍSTICAS SOCIO DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS	2000	2008	2016	Variación por ciento 2000-2008	Variación por ciento 2008-2016
Total de viviendas	23,364,983	26,180,793	32,873,588	12.05	25.56
Total de hogares	23,667,479	26,732,594	32,925,270	12.95	23.17
Total de residentes de la vivienda	99,280,124	106,866,209	125,166,026	7.64	17.12
Total integrantes del hogar	98,310,615	106,719,348	122,643,890	8.55	14.92
PROMEDIO				**Var 00-08**	**Var 08-16**
Hogares por vivienda	1.01	1.02	1	0.01	(-) 0.02
Tamaño del hogar	4.2	4.0	3.7	(-) 0.16	(-) 0.30
Edad del jefe	45.4	48.2	48.7	2.8	0.50
Integrantes del hogar menores de 15 años	1.3	1.1	1	(-) 0.20	(-) 0.10
Integrantes del hogar de 15 a 64 años	2.6	2.6	2.44	0.00	(-) 0.16
Integrantes del hogar 65 años y más	0.2	0.3	0.27	0.10	(-) 0.03
Integrantes del hogar de 15 años y más económicamente activos	1.7	1.8	1.7	0.10	(-) 0.10
Integrantes del hogar de 14 años y más no económicamente activos	1.3	1.1	0.09	(-) 0.20	(-) 0.02
Integrantes del hogar ocupados de 14 años y más	1.7	1.7	2.5	0.00	1.3
Perceptores por hogar	1.9	2.3	1.7	0.4	(-) 1.3

Tabla 4. Viviendas y hogares en México, 2000-2008-2016.
Fuente: Elaboración propia con cifras de la ENIGH-INEGI, 2016.

Del total de viviendas propias 21.2 millones, el 32.4 por ciento fueron adquiridas mediante financiamiento, de los cuales el 61.4 por ciento fueron otorgados por el INFONAVIT, FOVISSSTE o el FONHAPO, 18.9 por ciento por la banca comercial, el 8.7 por ciento SOFOMES o cajas de ahorro, el 8.7 por otra institución de crédito y 10.8 por ciento por prestamistas o familiares, principalmente.

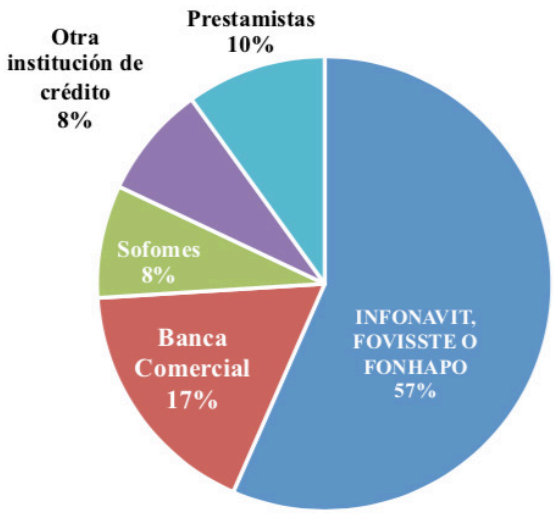


Gráfico 5: Porcentaje de préstamos otorgados por institución, 2016.
Fuente: Elaboración propia con cifras de la ENIGH-INEGI, 2016.

_ *Situación presente del mercado de vivienda*

Durante la administración del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), en septiembre del 2016 se presentó la ya mencionada Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en México, dicha ley destaca el derecho a la propiedad, además del derecho a la ciudad, la movilidad urbana, la accesibilidad universal y la inclusión. En 2016, la inversión total en créditos para vivienda experimentó tasas de crecimiento elevadas, la inversión pasó de 5 mil 946 millones de dólares (mdd) en 2000, a 22 mil 325 mdd en 2006, y a 13 mil 088 mdd en 2016. Esta última cifra representa una caída de 41 por ciento en relación al valor observado en 2006, impulsado principalmente por las variaciones en los mercados financieros durante el 2016, que provocaron una caída del valor del peso frente al dólar, cerrando su precio en 20.52 pesos, situación que presionó al Banco de México a subir las tasas de interés, afectando el crecimiento del sector, la tasa de interés hipotecaria 0.50 por ciento, con respecto al 2015. Como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), esta inversión representó 1.1 por ciento en 2000, hasta alcanzar una contribución de 2.4 por ciento durante el 2006 y terminar en 1.2 por ciento en 2016.

De acuerdo con cifras oficiales (INEGI: 2017), entre 2000 y 2017 se construyeron 9.5 millones de viviendas, con lo cual el número total de casas ascendió a 32.8 millones para el último año de referencia, que albergaban a 119 millones de habitantes y presentaban un promedio de 4 personas por hogar[67].

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (Infonavit) se reforma estructuralmente para desarrollar el programa de vivienda económica a favor de las familias de más bajos ingresos; mejora su fiscalización y cobranza de cartera; transparenta su operación; fortalece la atención a los derechohabientes, desde la afiliación hasta el retiro; y, promueve la participación del sistema financiero privado. En 2017 implementa una iniciativa para incrementar el valor como patrominio de los derechohabientes a través de los esquemas de “Créditos en Pesos”, “Cobranza Social” y la “Evaluación Cualitativa de la Vivienda y su Entorno”.

En cuanto a los resultados institucionales, en 2017 el Infonavit otorgó 533,865 créditos para vivienda, 18.0 por ciento de incremento con respecto al 2016; de los cuáles el 73.8 por ciento fueron para créditos hipotecarios representando una caida significativa de 8.2 puntos porcentuales con respecto al año anterior; del crédito hipotecario, el 60 por ciento fue para vivienda nueva y el resto para mejoramientos, lo que representó un decremento de hasta 34 por ciento respecto al cierre de 2015. El monto de inversión integrada (crédito neto-subcuenta vivienda-ahorro voluntario) en el 2017 por el Infonavit fue de 138 mil 438 millones de pesos, lo que junto con la banca comercial permitió alcanzar los casi 200 mil millones de pesos. Cabe señalar que casi el 60 por ciento de los créditos otorgados por Infonavit fueron destinados a derechohabientes con ingresos hasta 4 v.s.m, es decir con ingresos promedio de 10,745 pesos mensuales. El esquema de Crédito en Pesos permitió otorgar créditos hasta por

—

67 Es de destacrase que el hacinamiento sigue presentándose, debido a que la vivienda de mayor venta en México tiene dos habitaciones, sin embargo, las familias en México aunque son cada vez más pequeñas, suelen existir otros factores sociocultural como es el de la familia alargada o extendida, donde otros miembros de la parentela habitan con la familia de origen (abuelos, sobrinos, hermanas o hermanos).

1 millón 604 mil pesos a una tasa fija de 12 por ciento para todos los niveles salariales. Al cierre de 2017, el Instituto otorgó 274,644 créditos bajo este esquema lo que representó un 20.1 porciento menor a los otorgados en 2016.

El INFONAVIT otorga aproximadamente la mitad de los créditos totales y la participación del gobierno en el financiamiento a través de instituciones como el FOVISSSTE, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), CONAVI y FONHAPO, su participación en el financiamiento es mucho mayor que la banca comercial y las sociedades hipotecarias han tenido una participación de 0.77 por ciento. Actualmente participan en el mercado hipotecario 21 bancos, los cuales contribuyen con aproximadamente 10 por ciento del financiamiento total en vivienda a nivel nacional.

En 2017, las operaciones de Sociedad Hipotecaria Federal SHF permitieron colocar 93 mil millones de pesos con un saldo consolidado de crédito por 324 mil millones de pesos que representa el 1.5 por ciento del PIB Nacional, de los cuáles 186 mil 600 millones de pesos correspondió a SHF; 13 mil 400 millones de pesos al FOVI; y, 124 mil 600 millones de pesos al Seguro de Crédito a la Vivienda (SCV). En este mismo año, destaca en la colocación de crédito directo el denominado Sindicado 368 como el producto de mayor colocación a la fecha con el 47 por ciento de la participación del mercado. La SHF apoya financieramente a organismos como Fovissste en la emisión de Certificados Bursatiles (TFOVIS) a través de garantía de pago oportuna (GPO), entre 2016 y 2017 se habían garantizado certificados por 17 mil millones de pesos.

Por el Fondo de Vivienda del Instituto de Servicios de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), en atención a las políticas y programas de vivienda, ha incrementado sustancialmente su participación en la dinámica de la actividad productiva del sector de la vivienda en México, al reorganizar su funcionamiento y posicionarse como la segunda generadora de hipotecas con los esquemas crediticios, Respaldados, Aliados Plus, Tradicional y Conyugal, siendo que de 2013 al 2017 formalizó cerca de 400 mil créditos con una inversión total de casi 150 mil millones de pesos. Dentro de ésta estructura financiera, es de reslatar que el esquema de Respaldados M fue suspendido en 2017; los créditos con subsidios disminuyeron considerablemente a partir de las reglas de operación de la Conavi. El Fovissste como entidad de fomento ha logrado conservar el valor real de los ahorros individuales en la subcuenta de vivienda de los trabajadores, permitiéndole ofrecer una tasa de 5.6 por ciento de rendimiento nominal.

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) opera los apoyos económicos gubernamentales a través del Programa de Subsidios a la Adquisición de Vivienda con cobertura nacional, el cual, se diseñó bajo esquemas de corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno y los beneficiarios. Este programa es dirigido a los hogares en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de la vivienda69. En 2017, el programa de Apoyo a la Vivienda otorgó más de 106 mil subsidios por un monto de 2 mil 169 millones de pesos. Asimismo, como parte del Convenio

—

68 El crédito sindicado es un instrumento financiero multi-bancario que permite otorgar líneas de créditos a las empresas a través de deuda.

69 *www.gob.mx* Fondo Nacional de Habitaciones Populares, 2018.

de Cooperación para el Impulso a la Vivienda Rural, celebrado entre el FONAHAPO y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) a efecto de disminuir el rezago habitacional en el sector rural, en 2017, puesieron en marcha el programa "Vivienda Rural FIRA- Fonhapo", teniendo como base las líneas de crédito y servicio de garantía por FIRA y del Fondo Nacional de Garantías a la Vivienda Popular (FONAGAVIP)[70]. Este instrumento permite garantizar los microcréditos para la autoproducción, mejoramiento y de programas emergentes o especiales determinados por el Ejecutivo Federal o a través del Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

Actualmente, la CONAVI, tienen como fin implementar el Programa Sectorial de Vivienda y dar continuidad al Sistema Nacional de Vivienda, a fin de alcanzar los objetivos en esta materia, además de coordinar los esfuerzos de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los diversos actores productivos que participan en el sector.

Durante del periodo de Enrique Peña Nieto, una de las políticas más fuertes fue la de favorecer el tema de vivienda desde diversas perspectivas para lograr una Política Nacional de Vivienda fuerte, sin embargo, hay un panorama muy diverso que no solo se centra en INOVABIT ni FOVISSTE, sino además cuenta ahora cuenta con la participación directa de la Banca comercial, en conjunto con las instituciones gubernamentales, estas dinámicas favorecen al sector más vulnerable de la población, además de la cooperación entre instituciones, para fomentar la participación, entre las mismas y un sector fuerte.

_Factores demográficos

Las cifras del último comunicado de prensa realizado en el 2017 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)[71], indican que México representa el 1.6 por ciento de la población mundial[72]– de los cuales el 51.4 por ciento son mujeres y 48.6 por ciento son hombres. En los 7 años transcurridos entre el censo del 2010 y el Conteo de 2017 la población del país aumentó 10 millones de personas, esto es, 1 millón 4 mil nuevos habitantes por año en promedio, lo que representó una tasa de crecimiento de 1.27 por ciento anual promedio en el periodo, muy inferior al 1.6 por ciento del lustro 1995–2000[73].

En la primera década del siglo pasado, la población crecía a una tasa de 1.1 por ciento anual, decreció –0.5 por ciento por año en la década de la Revolución (1910- 1920), iniciando de ahí una aceleración hasta su punto máximo en los años sesentas con un crecimiento de 3.4 por ciento anual. A partir de la década de los setentas, dicha tasa ha disminuido su ritmo aceleradamente hasta el 1.0 por ciento del primer quinquenio de este siglo. A este menor crecimiento contribuyen principalmente dos factores: la reducción del nivel de fecundidad (el número de hijos por mujer bajó de 4.4 en el 2000 a 2.21 en 2015, tomando el rango de 45 a 49 años de edad) y la emigración al exterior[74].

—

70 El FONAGAVIP es un programa de garantías que mediante la participación de diferentes actores, tanto públicos como privados, potencia los recursos disponibles buscando incrementar los apoyos de microcréditos para vivienda a las familias de menores ingresos.

71 COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 273/17

72 La población mundial es de 7444 mil millones, según cifras del Banco Mundial

73 Cuéntame Población, INEGI

74 Estadísticas a propósito del día de la Madre (10 de mayo), INEGI, 2017

De acuerdo con estimaciones del CONAPO, la población moderará su ritmo de avance, pero continuará aumentando en términos absolutos hasta el 2050, año en el que se pronostica alcanzar una población nacional de 150 millones 837 mil personas. Aunado a esto, a partir del 2008 y hasta 2028 la estructura de la pirámide poblacional se modificará progresivamente y la mayor parte de la población se concentrará en personas de 25 a 50 años de edad. Este cambio constituye lo que comúnmente se conoce como el bono demográfico y tendrá importantes consecuencias en el mercado inmobiliario mexicano.

El bono demográfico implica un incremento de la población en edad de formar una familia y, por lo tanto, de comprar una casa. Es por esto que se prevé que la demanda por vivienda continuará en aumento por lo menos durante los próximos 20 años. Además, debido a que existirá un mayor número de personas en edad de trabajar en relación con la población dependiente, esto derivará en un mayor ingreso disponible para la adquisición de una casa, siempre y cuando las condiciones del mercado laboral sean positivas y estas personas se encuentren empleadas.

Aun cuando en las últimas tres décadas el número de viviendas disponibles en el territorio nacional ha mostrado una tasa de crecimiento mayor que la de la población, no se ha conseguido cubrir la demanda por este bien en su totalidad. La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI, antes CONAFOVI) estimó en 2015 un rezago habitacional por concepto de familias sin vivienda, reposición de vivienda y vivienda inadecuada por 9.1 millones de habitaciones, 2.3 por ciento más que en 2014 y un déficit de vivienda nueva de 1.9 millones.

_Empleo y tasas de interés

En el corto plazo, existen dos indicadores que presentan una significativa correlación con el mercado inmobiliario y que pueden brindarnos una aproximación de la evolución futura de este sector: el empleo y las tasas de interés. No obstante, hay una importante diferencia entre ambas variables, ya que mientras las condiciones financieras impactan de manera casi inmediata al mercado hipotecario, diversos estudios han demostrado que las variaciones en el mercado laboral trasladan sus efectos al mercado inmobiliario con un año de retraso. El comportamiento que han tenido estos dos indicadores en los últimos años ha sido favorable. Las cifras del IMSS muestran que durante todo el 2017 se generaron 801 mil puestos de trabajo. Representando un aumento del 4.3 por ciento con respecto al 2016.

Para el 2017, se tuvo un incremento de 644 mil 556 trabajadores formales asegurados de forma permanente, el cual fue -0.8 por ciento inferior que en 2016. La evolución del empleo ha sido, debido al crecimiento del sector agropecuario, transportes y telecomunicaciones y la construcción[75].

En cuanto a las tasas de interés, tomando como referencia los datos disponibles de la tasa de interés de crédito a los hogares denominada CAT (costo anual total del crédito), publicada por el Banco de México, comprende los costos por tasa de interés, comisiones, bonificaciones, seguros obligatorios y gastos por otros servicios financieros, podemos observar que ésta ha mostrado una tendencia descendente en los últimos dos años, pasando de 17.35 por ciento, en diciembre de 2004, a 13.13 por ciento en abril del 2018. No obstante, en los próximos meses

difícilmente observaremos reducciones en las tasas de interés hipotecarias (al contrario, se esperan aumentos) ante la incertidumbre económica internacional y el periodo electoral mexicano.

_Rezago habitacional (RH)

El rezago habitacional (RH)[76] se integra por las viviendas particulares habitadas donde residen dos o más hogares (hacinamiento), las construidas con materiales deteriorados[77], más aquellas edificadas con algún material regular en techos o muros de duración menor a 30 años[78]. En el 2016, las viviendas en hacinamiento ascienden a 1.7 millones unidades en todo el país, 11.9 por ciento de los hogares en México, representando un aumento del 0.1 por ciento con respecto al 2014, los estados con mayor porcentaje de hacinamiento son: Guerrero 32.9 por ciento, Chiapas 29.8 por ciento y Oaxaca 17.6 por ciento [79], se requieren en promedio 1.3 millones de dormitorios adicionales para eliminar el hacinamiento. En cuanto a viviendas edificadas con materiales precarios en paredes o techos y de reemplazo inmediato suman 7.2 millones, por lo que el rezago por hacinamiento es de 1.7 millones de viviendas, el rezago por excusado es de 222 mil viviendas. En tanto, las construidas con materiales regulares contabilizan 23.1 millones de unidades. De esta forma el rezago habitacional ampliado (RHA)[80] es en 2015, de 9.1 millones de viviendas, es decir, en México 35 millones de personas habitan viviendas con algún tipo de rezago. Adicionalmente existen alrededor de 10.9 millones de hogares que no son dueños de su vivienda (es prestada o alquilada) y se consideran en rezago habitacional aspiracional, no incorporado al rezago ampliado [81]. Los hogares pagan en promedio $2,094 pesos mensuales cantidad que equivale al 14 por ciento de su ingreso.

Al comparar este resultado con el rezago ampliado, estimado en años anteriores (2004) de 9.5 millones de viviendas, se registra una reducción de (-) 3.4 por ciento; disminución sustentada en el mayor número de financiamientos hacia las familias. En efecto, de 2016, 452 mil 207 millones de créditos para adquisición de vivienda y mejoramiento, de los cuales, 236 millones fueron para compra de vivienda completa o inicial, y 113 millones para vivienda usada y 79 mil para mejoramiento [82].

—

75 Más de 800 mil empleos afiliados al IMSS en 2017, Comunicado No. 007/2018, IMSS 2018.

76 El rezago habitacional y la posibilidad de satisfacer las necesidades futuras de vivienda está estrechamente relacionada con los niveles de ingreso de la población. En México existen dos estadísticas que permiten realizar estimaciones de los ingresos de las personas y de los hogares: los censos generales de población y vivienda y las encuestas de ingreso y gasto de los hogares que realiza el Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática (INEGI). *http://www.inegi.gob.mx/*

77 En paredes: material de desecho, lámina de cartón, carrizo, bambú, palma, embarro o bajareque. En techos: material de desecho, lámina de cartón, palma o paja.

78 En paredes: lámina metálica o de asbesto, madera o adobe. En techos: lámina metálica o de asbesto, madera, tejamanil o teja.

79 Si en una vivienda existen más de 2.5 personas por habitación se considera hacinada.

80 El rezago habitacional ampliado incluye no sólo a quienes carecen de una vivienda digna, sino también a quienes tienen construcciones con materiales deteriorados y de una duración menor a 30 años.

81 Aproximación realizada con base en la Encuesta Intercensal INEGI 2017.

82 Indicadores económicos sector vivienda 2016 EAVM.

Ilustración 5: Rezago habitacional ampliado en México, 2015.
Fuente: Encuesta Intercensal INEGI, 2015.

Resulta relevante que en 2017, el 40.1 por ciento de las viviendas con materiales regulares o precarios fueron edificadas por albañil o maestro de obras; 40.3 por ciento por algún miembro del hogar; y 2.0 por ciento contrató a una empresa constructora. Únicamente 0.6 por ciento utilizó los servicios de arquitectos o ingenieros, lo cual es indicativo de la fragilidad estructural de esas viviendas.

En 2015, el rezago habitacional en el país aumentó 2.3 por ciento, al pasar de 8.9 millones a 9.1 millones de familias quienes carecen de una vivienda. Actualmente, 35 millones de personas viven en condiciones de rezago habitacional, siendo las más vulnerables las familias que ganan menos de 3 salarios mínimos diarios (ingreso de menos de 360 dólares promedio mensual), no son asalariados y carecen de seguridad social.

Componente	2015	2016	Variación Porcentual (%)
Número de viviendas	32’ 595,202	32’ 873,588	0.9
Rezago habitacional	9’ 176,268	9’ 224,147	0.5
- Hacinamiento	1’ 751, 350	1’ 779,034	1.6
- Materiales precarios	7’ 202,178	7’ 240,422	0.5
- Sin excusados	222,740	204,973	(-) 8.0

Tabla 5. Rezago Habitacional Ampliado (RHA) y componentes, 2015-2016.
Fuente: Elaborado por la SHF con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas, INEGI-CONEVAL, ENIGH, 2015 y 2016.

El Rezago Habitacional Ampliado (RHA) es analizado bianualmente por el INEGI en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL) a través del Módulo de Condiciones Socioeconómicas que es un anexo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), a fin de integrar y proporcionar un panorama estadístico de las variables necesarias para la medición multidimensional de la pobreza en México, según las establecidas por la Ley General de Desarrollo Social. En particular, esta metodología tiene como objetivo contar con la información detallada del monto, la estructura y distribución de los ingresos de los hogares; el acceso a la salud, a la seguridad social y a la educación de los integrantes del hogar; la seguridad alimentaria; las características de las viviendas que ocupan y los servicios con que cuentan las viviendas.

El rezago habitacional (RH) en México en 2018 asciende en México a cerca de 9.7 millones de unidades de vivienda, de los cuáles el hacinamiento sigue siendo el principal indicador con un aumento anual de 2017 a 2018 de 1.8 por ciento. Con respecto a la caracterización de las viviendas en el rezago habitacional de acuerdo a su localización: urbana, suburbana y rural; afialiados; niveles de ingreso y problación económica activa o inactiva. La información integrada nos permite dilucidar sobre un escnarios global respecto a las variables socioeconómicas.

Atendiendo al tamaño de las localidades por el número de habitantes, en 2016, el 43.5 por ciento del Rezago Habitacional Ampliado (RHA), se ubica en zonas rurales; 18.0 por ciento en áreas semiurbanas; y 38.5 por ciento en las zonas urbanas. El número de viviendas en rezago es similar entre las zonas rurales y urbanas; no obstante, cuando se examinan los componentes del rezago, las comunidades rurales albergan mayor número de viviendas edificadas con materiales precarios, mientras que las urbanas concentran más unidades con hacinamiento, (ENIGH, 2016).

En cuanto al nivel de ingresos, 6.4 millones de hogares, es decir, el 69.9 por ciento del total en RHA reciben ingresos mensuales menores a cuatro salarios mínimos generales (SMG), esto es menos de 480 dólares americanos mensuales; el 16.1 por ciento, tiene ingresos de entre 4 y 6 salarios mínimos (entre 480 y 720 dólares americanos mensuales) y el 13.9 restante presenta ingresos mayores a los 6 salarios mínimos, el tamaño del hogar (integrantes) es de 4 personas.

Características	2015 (%)	2016 (%)	Variación Porcentual (%)
Vivienda Urbana	36.7	38.5	1.8
Vivienda Suburbana	18.3	18.0	(-) 0.3
Vivienda Rural	45.0	43.5	(-) 1.5
Población Afiliada	15.7	25.0	9.3
Población No Afiliada	84.3	75.0	(-) 9.3
Población con Ingresos: *0 a 2 SM*	30.9	34.2	3.3
Población con Ingresos: *2 a 4 SM*	33.6	35.7	2.1
Población con Ingresos: *4 a 6 SM*	16.6	16.1	(-) 0.5
Población con Ingresos: *6 a 8 SM*	8.0	6.6	(-) 1.4
Población con Ingresos: *8 a 10 SM*	4.3	3.0	(-) 1.3
Población con Ingresos: 1*0 a más*	6.6	4.3	(-) 2.3
Población Económicamente Activa PEA	90.9	92.0	1.1
Población Económicamente Inactiva PEI	9.1	8.0	(-) 1.1

Tabla 6. Características del RHA, 2015-2016.
Fuente: Elaborado por la SHF con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas, INEGI-CONEVAL, ENIGH, 2015 y 2016.

En México, el 52.7 por ciento de los 8.94 millones de hogares en RHA, obtienen remuneraciones por trabajos subordinados, de los cuales el 17.3 por ciento reciben ingresos por labores independientes, en tanto que el 19 por ciento, combinan sus ingresos mediante trabajo subordinado e independiente, el 11 por ciento restante registra otras transferencias de ingreso. También es de resaltar que el número de perceptores de ingresos por hogar en viviendas con rezago es 4 por ciento mayor en relación con aquellas sin rezago.

Hogares en RHA	Remuneraciones por trabajo subordinado	Ingresos por trabajo independiente	Ingresos por trabajo subordinado e independiente	Otras transferencias/*	Total
Total	4'835,893	1'587,494	1'743,4901	1'009,389	9'176,268
*/ Son hogares que reportaron ingresos no provenientes de la posición en el trabajo como, por ejemplo, subsidios, jubilaciones, pensiones, becas, etc.					

Tabla 7. Distribución del rezago habitacional de acuerdo a la posición del trabajo.
Fuente: Elaboración propia con datos de Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)

De acuerdo a las cifras de 2016, el RHA por entidad federativa nos permite identificar que los estados con mayor rezago se relacionan a dos variables fundamentales: por un lado con respecto a su localización en terminos de accesibilidad y/o conectividad; por otro, a las características ocupacionales de los integrantes de los hogares por actividad económica y niveles de ingreso.

Entidad	Rezago Habitacional (RH)	Posición Nacional
Veracruz	11.81	1
Chiapas	9.41	2
Estado de México	9.22	3
Oaxaca	6.49	4
Guerrero	5.57	5
Nivel Muy Alto	**42.73**	
Baja California	5.46	6
Puebla	4.96	7
Chihuahua	4.92	8
Tabasco	4.63	9
Michoacán	4.52	10
Guanajuato	3.10	11
Nivel Alto	**27.61**	

Sonora	2.97	12
Ciudad de México	2.85	13
Jalisco	2.48	14
Hidalgo	2.16	15
Tamaulipas	2.10	16
San Luis Potosí	1.87	17
Nuevo León	1.52	18
Morelos	1.47	19
Coahuila	1.35	20
Nivel Medio	**18.82**	

Campeche	1.29	21
Yucatán	1.23	22
Zacatecas	1.12	23
Sinaloa	1.08	24
Durango	1.06	25
Quintana Roo	1.00	26
Querétaro	0.99	27
Nayarit	0.88	28
Baja California Sur	0.74	29
Colima	0.69	30
Tlaxcala	0.49	31
Aguascalientes	0.25	32
Nivel Bajo	**10.82**	

Tabla 8. Rezago Habitacional (RH) por Entidad Federativa, 2016.
Fuente: Con información de Estado Actual de la Vivienda en México 2017, CIDOC, SHF, 2018, pag. 57-58.

_ *Demanda habitacional (DH)*

Según estimacions de la Sociedad Hipotecaria Federal SHF, en 2018, la demanda de vivienda será de 1 millón 7 mil unidades, representando una disminución de 7.5 por ciento, en relación con el año anterior. Es importante considerar no sólo el rezago histórico, sino también la demanda que se genera cada año con la formación de nuevos hogares debido al crecimiento demográfico. En este sentido, es de señalarse que el número de familias que requerirán algún financiamiento hipotecario se estima en 608 mil unidades mientras que la formación de nuevos hogares representa una demanda de 298 mil viviendas, que constituyen poco más de 29 por ciento del total de la demanda anual de vivienda. De acuerdo a proyecciones de hogares por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se estima que el número de viviendas se incremente de 32.8 en 2016 a 50.6 en 2050, esto es que se necesitarán 17.8 millones de nuevas viviendas, demandando en promedio 523.5 mil viviendas anuales.

La demanda habitacional (DH) se estima por componente, tipo de solución, organismo de vivienda (según productos) y localización por entidad federativa. Los componentes se integran por formación de hogares nuevos proyectados; el rezago habitacional (RH) respecto a las viviendas particulares habitadas con carencias en materiales, servicios o espacios (cuartos); la movilidad habitacional que comprende a los hogares cuya vivienda actual ya no cumple sus necesidades en cuanto espacio, dimensión o localización; y por las curas de originación[83].

Componente	2018	Var (%)	2017	Var (%)	2016
Formación de hogares	298,666	(-) 2.7	307,111	(-) 4.3	320,774
Rezago habitacional	609,292	(-) 8.9	668,814	(-) 6.6	716,168
Movilidad habitacional	69,580	(-) 13.8	80,690	(-) 15.0	94,931
Curas de originación	29,700	(-) 7.8	32,200	(-) 8.0	35,000
Demanda total	**1'007,238**	**(-) 7.5**	**1'088,815**	**(-) 6.7**	**1'166,872**

Tabla 9. Demanda de vivienda por componentes, 2018.
Fuente: Elaborado con información de SHF, Direccción de Análisis Sectorial y Desarrollo de Negocios. Demanda de Vivienda, 2016-2018.

De acuerdo al CIDOC[84], la disminución de la demanda de vivienda en México en 2018 respecto al 2016, se debe a que el ingreso disponible de los hogares aumente en 2.83 por ciento, sin embargo el crecimiento del PIB de 2.3 por ciento se mantendrá con estancamiento económico, a la vez que el índice de precios de la vivienda muestra una tendencia de mayor valor por lo que se verá reducida la posibilidad de adquirir una vivienda por los nuevos hogares.

Sin duda el componente más importe de la demanda de vivienda es el rezago habitacional, que sin subsidio pierde asequibilidad a las soluciones disponibles del mercado y particularmente al aumento de las tasas de interés de crédito para la vivienda. El ingreso de los hogares la capacidad de pago, afiliación (por ejemplo: Infonavit o Fovissste), tamaño de localidad: urbana, suburbana o rural, determina el tipo de solución para adquisición, mejoramientos o autoproducción de vivienda.

—

83 Curas de Originación: Hogares que son rechazados para adquirir un crédito hipotecario y que posteriormente se le autoriza como resultado de una mejora en su perfil crediticio.

84 *Estado Actual de la Vivienda en México 2017*, Fundación CIDOC/SHF, 2018.

Componente	2018	Var (%)	2017	Var (%)	2016
Formación de hogares	298,666	(-) 2.7	307,111	(-) 4.3	320,774
Rezago habitacional	609,292	(-) 8.9	668,814	(-) 6.6	716,168
Movilidad habitacional	69,580	(-) 13.8	80,690	(-) 15.0	94,931
Curas de originación	29,700	(-) 7.8	32,200	(-) 8.0	35,000
Demanda total	**1'007,238**	**(-) 7.5**	**1'088,815**	**(-) 6.7**	**1'166,872**

Tabla 10. Número de créditos por tipo de solución, 2018.
Fuente: *Elaborado por SHF Direccción de Análisis Sectorial y Desarrollo de Negocios. Demanda de Vivienda, 2017- 2018.*

La demanda de vivienda por tipo de afiliación implica que al Infonavit demandarán el 63.9 por ciento de la cobertura total, mientras que al Fovissste demandarán el 7.1 por ciento; por su parte la banca comercial que engloba a la banca múltiple, SOFOMES, microfinancieras con el apoyo de SHF, atenderán el 12.2 por ciento de la demanda y por último, los organismos como Fonhapo, Orevis, Banjercito, Issfam, Pemex, Habitat A.C., y otras agencias productoras de vivienda, otorgan créditos para el 16.8 por ciento del total de la demanda, de acuerdo a la tabla siguiente.

Organismo	Adquisición	Mejoramientos	Autoproducción	Total	Porcentaje
Infonavit	431,033	196,655	16,000	643,688	63.9
Fovissste	56,972	14,445	0	71,417	7.1
Banca[85]	112,892	1,583	8,200	122,675	12.2
Otros[86]	7,363	148,610	13,485	169,458	16.8
TOTAL	**608,260**	**361,293**	**37,685**	**1,007,238**	**100.0**

Tabla 11. Número de créditos por organismo y tipo de solución, 2018.
Fuente: *Elaborado por SHF Direccción de Análisis Sectorial y Desarrollo de Negocios. Demanda de Vivienda, 2017- 2018.*

La distribución de ingreso en el país también nos ayuda a definir dentro de la demanda de vivienda, qué tipo de vivienda es la que se necesita. El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 distinguía 5 categorías de tipo de vivienda[87]:

a) Básica: que cuenta con un promedio de 30 m2 construidos y que se destina a la población con ingresos hasta 3 salarios mínimos;
b) Social: con un promedio de 31 a 45 m2 construidos y par la población que gana entre 3 y 5 sm;
c) Económica: con un promedio de 46 a 55 m2 construidos para la población que gana en 5 y 10 salarios mínimos;

—

85 Se integra por la Banca Múltiple, SOFOMES, Microfinancieras y demás figuras que promueven productos para acciones de vivienda, adquisición, mejoramiento y autoproducción.
86 Se consideran a los organismos como Fonhapo, Orevis, Banjercito, Issfam, Pemex, Habitat A.C., y otras agencias de apoyo a la producción y mejoramiento de vivienda.
87 Programa Sectorial de Vivienda, 2001-2006, pág. 46.

d) Media: entre 56 y 100 m2 de construcción, y más de 10 sm; e) Media Alta: entre 101 y 200 m2 de construcción y más de 10 sm; y f) Residencial: Más de 200 m2 de construcción y más de 10 sm.

Asimismo, en 2014 la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) establece otra clasificación de vivienda de acuerdo a lo siguiente:

a) Económica (Menos de 118 VSMM88 = Menos de $343,826.43).
b) Popular (De 118 VSMM a 200 VSMM = Entre $343,826.43 y $537,228.80). Tradicional (De 200 VSMM a 350 VSMM = Entre $537,228.80 y $940,150.40).
c) Media-Residencial: Incluye vivienda Media, Residencial y Residencial Plus (Más de 350 VSMM = Más de $940,150.40).
d) Media: entre 56 y 100 m2 de construcción, y más de 10 sm; e) Media Alta: entre 101 y 200 m2 de construcción y más de 10 sm; y f) Residencial: Más de 200 m2 de construcción y más de 10 sm.

Entidad	Adquisición (1)	Mejoramientos (2)	Autoproducción (3)	Demanda por entidad (4)=(1)+(2)+(3)	Porcentaje
Aguascalientes	12,873	5,005	522	18,400	1.8
Baja California	23,465	16,030	1,454	40,949	4.1
Baja California Sur	112,892	1,583	8,200	122,675	1.4
Campeche	2,463	4,700	219	7,382	0.7
Coahuila	28,081	19,061	1,386	48,528	4.8

Tabla 12. Demanda de vivienda por entidad federativa, 2018.
Fuente: Elaborado con información de SHF, *Direccción de Análisis Sectorial y Desarrollo de Negocios. Demanda de Vivienda, 2016-2018.*

Asimismo, en 2014 la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) establece otra clasificación de vivienda de acuerdo a lo siguiente:

a) Económica (Menos de 118 VSMM[88] = Menos de $343,826.43).
b) Popular (De 118 VSMM a 200 VSMM = Entre $343,826.43 y $537,228.80). Tradicional (De 200 VSMM a 350 VSMM = Entre $537,228.80 y $940,150.40).
c) Media-Residencial: Incluye vivienda Media, Residencial y Residencial Plus (Más de 350 VSMM = Más de $940,150.40).

_Oferta de vivienda en México

La crisis financiera global de 2009 afecto la economía de México, al igual que el resto del mundo, se suscitaron cambios estructurales en el sector financiero: el sector vivienda no ha sido la excepción, ya que la crisis impactó drásticamente en la falta de liquidez y de la menor disponibilidad de créditos puente para la producción de viviendas. Sin embargo, el sector se fue recuperando, pero la inestabilidad del mercado internacional ha elevado la tasa de interés hipotecaria, por lo que ha repercutido en la oferta de vivienda en los próximos años.

De acuerdo a la información de la SHF en el periodo de 2012 a 2016 el registro de vivienda ha sido en promedio de 343 mil unidades al año, y se han otorgado 1,088 créditos, comparado con los 1,066 en 2008, lo cual significa un débil aumento del 2 por ciento en la colocación de créditos puente en siete años. Sin embargo, es de señalarse que entre el año 2016 y 2017, la colocación de créditos puente tuvo una disminución de hasta el 11 por ciento.

El conjunto de empresas grandes desarrolladoras ocupa el 55 por ciento del mercado de vivienda en 2016. Las empresas medianas construyeron en un 43 por ciento, mientras que las empresas pequeñas con el 2 por ciento. En el grupo de los que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), se observa un decremento de 1.1 por ciento del 2016 al 2017 en el índice HABITA y un aumento del 4.3 en el Índice de Precios y Cotizaciones; la contracción del valor de la capitalización es provocado por la reducción del número de acciones en circulación, además de la caída de sus cotizaciones, y reforzada por la aversión al riesgo de los inversionistas, el valor total de la capitalización de dichas empresas fue de 17,134.2 millones de pesos.

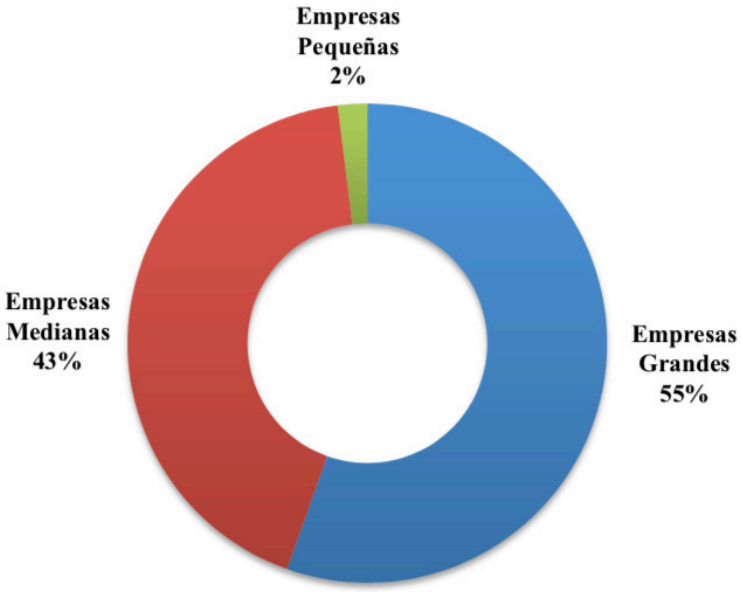


Gráfico 6: Distribución de la construcción por el tamaño de la empresa en México.
Fuente: Estado Actual de la Vivienda en México 2016, CIDOC

88 Número de veces del Salario Mínimo Mensual que ahora se ha sustituido por La Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. El valor mensual de la UMA se calcula multiplicando su valor diario por 30.4 veces y su valor anual se calcula multiplicando su valor mensual por 12. Recuperado de: *http://www.beta.inegi.org.mx/temas/uma/.*

En 2017, el registro de oferta de vivienda fue de 24.7 unidades con un precio promedio de 628.6 mil pesos, lo que representó un aumento del 10.9 por ciento con respecto al precio promedio del 2016, sin embargo, el tamaño promedio de la vivienda aumentó 2.6 por ciento a 67.8 metros cuadrados, con respecto al inventario de vivienda fue de 552.4 unidades para 2016 y 549.5 para 2017[89], lo que representa una disminución del 0.5 por ciento, prácticamente estable.

El registro de vivienda en México desde el año 2013 a 2016 ha mantenido un registro promedio de 30 mil viviendas por mes, lo que significa aproximadamente 360 registros al año. En 2016, se registraron 305 mil viviendas, lo que representa una disminución del 13.1 por ciento con respecto a 2015. Los Estados con viviendas poco asequibles son: Campeche, Ciudad de México, Guerrero, Chiapas, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz.

De acuerdo a información proporcionada por INFONAVIT (2015), durante el periodo de 2004 al 2007 se observó un incremento en el número de desarrolladores de vivienda, mientras que en 2008 y 2009 se ha tenido una caída, que se recuperó en 2010, una aproximación realizada por el presente estudio en 2010 indica que el número de desarrolladoras registradas en INFONAVIT, en el indicador de evaluación de desarrolladores es de 730, cifra que puede variar de la cifra total.

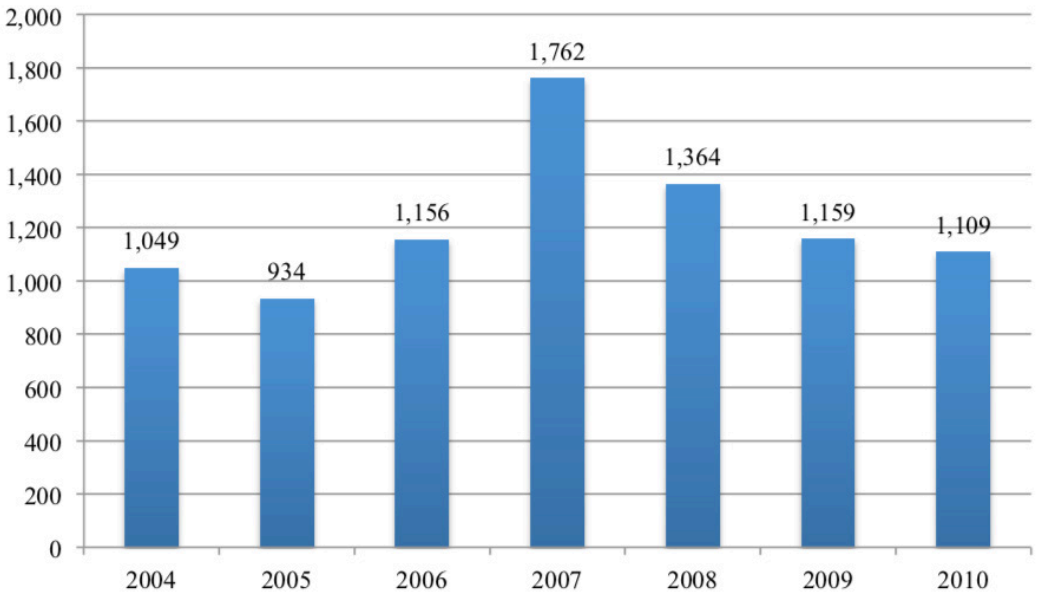


Gráfico 7: Desarrolladores de vivienda del INFONAVIT, 2004-2010.
Fuente: Plan Institucional del INFONAVIT, 2011-2015.

[89] Cifras comparables a octubre del año en cuestión.

La proporción de desarrolladores con más de mil viviendas registradas, disminuyó 6 por ciento durante 2010, respecto al año anterior. Es evidente entonces, que los desarrolladores, quienes en años anteriores apostaron a los grandes proyectos de más de mil viviendas, por la necesidad de optimizar su capital de trabajo y reducir inversiones en infraestructura y urbanización secundaria, se orientaron en 2010 a proyectos pequeños.

En 2010, el 57 por ciento de los desarrolladores registraron proyectos menores a 50 unidades, 14 por ciento entre 50 y 100, 22 por ciento entre 100 a 500, 4 por ciento entre 500 y 1000 y por último 3 por ciento más de mil. Dichos números, se espera que no hayan variado mucho, debido al nivel de construcción que se ha mantenido con crecimientos pequeños y la situación del mercado internacional, así como a la capitalización de las empresas de construcción grandes, que son las que pueden soportar proyectos de gran tamaño.

Los desarrolladores no presentan proyectos grandes, para enfrentar la caída del precio de sus acciones, así como para absorber el mercado de los desarrolladores pequeños e incrementar su área de acción. Con respecto a los tiempos de construcción estos han ido en aumento, pasando de 9.4 meses en 2013 a 11.6 meses en 2016, lo que indica que la elaboración de proyectos pequeños incrementa el tiempo promedio, además de que el tiempo de venta aumentó 18 días. El tiempo promedio de venta es de 119 días tanto para 2016, como para 2017.

La vivienda se vendió de forma más lenta en 2016 que en 2015, ya que presentó un decremento al pasar de 282 mil unidades no vendidas a 294 mil, esto implicó un decremento del 4 por ciento, lo que equivale a 0.34 por ciento mensual. Los certificados de habitabilidad también disminuyeron 4.1 por ciento en el sector (1,373 viviendas).

Los créditos otorgados por la banca comercial para desarrolladores de vivienda crecieron 112.5 por ciento en 2017 respecto al 2016[90], lo que representa el 17.1 por ciento del saldo de crédito para desarrolladores de vivienda, con lo cual, la participación del sector aumentó 1.4 por ciento. En 2016, la producción formal de vivienda se concentra principalmente en 50 desarrolladores. La distribución de precios promedio fue del 25 por ciento de las viviendas con un costo de 351,606 pesos, el 50 por ciento 470,400 pesos, y el 25 por ciento restante con un costo superior 821 mil pesos.

La clasificación con base en el número de créditos formalizados por desarrollador durante el 2016, destaca que el 55 por ciento de la producción fue realizada por nueve empresas: Ara, Javer, Ruba, Vinte, Urbi, Cadu, Sare, Geo y Homex; mientras que el 45 por ciento restante es construido por el resto de las empresas. Las cuales vendieron en el año 53,728 viviendas, equivalentes a 30,809 millones de pesos.

Desarrolladores por número de créditos	2016	Participación
Menos de 10	3,580	1 por ciento
10-999	27,584	10 por ciento
1,000-9,999	87,696	33 por ciento
Más de 10,000	145,294	55 por ciento
Total		100 por ciento

Tabla 13: Clasificación de los principales desarrolladores con base al número de créditos
Fuente: Estado Actual de la Vivienda en México 2016, CIDOC, 2017.

El volumen de ventas de los principales desarrolladores ascendió a 30,809 millones de pesos, de los cuales ARA tiene la mayor proporción del ingreso mercado, sin embargo, solo vendió el 5.4 por ciento de las casas, lo que indica que su segmento de mercado es residencial, seguido por JAVER, el cual vendió el 22.9 por ciento del ingreso y el 34.2 por ciento de la cantidad de viviendas, RUBA con el 21.7 por ciento del ingreso y el 22.5 por ciento de la vivienda, CADU con el 13 por ciento del ingreso y el 19.3 por ciento de la vivienda, VINTE con el 8.9 por ciento y el 7.9 por ciento de las casas, URBI y SARE juntos generan el 1.3 del ingreso, sin embargo, URBI vendió el 1.7 por ciento de las viviendas y SARE el 1.4 por ciento. En términos generales, se observa que CADU, GEO y JAVER venden viviendas de coste medio o clase media, mientras que el resto apuesta por el mercado residencial.

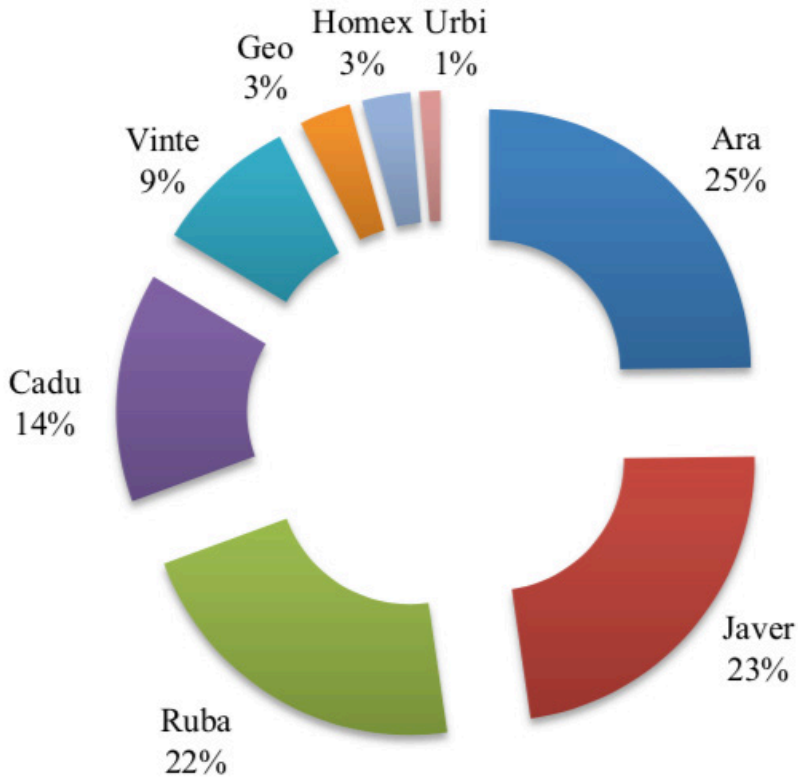


Gráfico 8: Ventas de las ocho principales desarrolladoras privadas de vivienda en México.
Fuente: Estado Actual de la Vivienda en México, CIDOC, 2016.

[90] Considerando el periodo de 0ctubre 2016 a octubre 2017

El tamaño promedio de la vivienda nueva aprobada muestra comportamientos distintos, acordes al nivel de ingresos del trabajador que la solicita. Durante 2010, el tamaño promedio de viviendas para quienes cuentan con ingresos menores a 5 salarios mínimos (20 dólares americanos) aumentó 21.4 por ciento respecto a 2009, pasó de 202 mil pesos a 246 mil pesos (45m2 de construcción) mientras que el número de recámaras muestra una tendencia positiva a partir de 2007, sin embargo, estas viviendas aún no alcanzan las dos recámaras en promedio. Un comportamiento inverso se observa en las viviendas para trabajadores con ingresos mayores a 5 salarios mínimos, ya que el crédito de estos aumentos de 221 mil pesos a 400 mil pesos.

Asimismo, en 2016, el 41 por ciento de las viviendas eran unifamiliares, seguidas de 27 por ciento que eran unifamiliar vertical, el 17 por ciento dúplex, 15 por ciento multifamiliar horizontal y solo 1 por ciento triplex, la vivienda de mayor construcción es la popular 158, puesto que 33 por ciento de las viviendas construidas son de este tamaño, seguido de popular 200, con el 24 por ciento, la tradicional con 22 por ciento, media y popular 128 con el 8 por ciento, económica con el 6 por ciento, y las residenciales con el 0.1 por ciento[91].

—

[91] Dicha clasificación está en base a salarios mínimos en préstamo, la vivienda económica son menos de 118, popular 128 (entre 118-128), popular 158 (128-158), popular 200(158-200), tradicional (200-350), media (350-750), residencial (750-1500) residencial plus (más de 1500), en este caso no se separaron las residenciales, debido a su poca participación. Eavi 2016.

05 EL SECTOR FINANCIERO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

_ Sistema Financiero en México

El objetivo del sistema financiero mexicano es intermediar relaciones entre quienes tienen dinero y quienes lo necesitan[92]. Quienes tienen dinero y no lo requieren en el corto plazo para pagar deudas o consumir, desean obtener una ganacia a cambio de sacrificar el beneficio inmediato. Esta ganancia son los intereses generados en el tiempo; la tasa de interés. Quienes requieren en el corto plazo más dinero del que poseen, están dispuestos a pagar, un costo (interés) por obtener inmediatamente el dinero, ya sea para inversión o consumo. Alinear las necesidades y deseos de unos, los ahorradores, con las necesidades de otros, los deudores, es el principal objetivo del sistema financiero y en esta labor las tasas de interés juegan un particular papel.

Diversas instituciones ofrecen créditos para adquirir vivienda en México: INFONAVIT, FOVISSTE, bancos, SOFOLES, SOFOMES, algunas Uniones de Ahorro y Crédito, y empresas de Autofinanciamiento. Cada una de estas instituciones ofrece diferentes productos y bajo diferentes condiciones de servicio, costo del financiamiento, requerimientos, comisiones, Costo Anual Total (CAT)[93] y el monto de la mensualidad que se debe pagar durante la duración del crédito.

De acuerdo con el Banco de México las instituciones financieras controlan los riesgos de crédito y de liquidez evaluando la capacidad y disposición de pago de los posibles usuarios de financiamiento, creando reservas para enfrentar contingencias, incrementando constantemente el número de depositantes, y compaginando los montos y plazos de los créditos a otorgar con la disponibilidad de recursos. Es importante establecer que el sistema financiero tiene un papel de relevancia en cuanto al factor vivienda se refiere, ya que cuentan con fondos específicos para el mercado hipotecario y forma parte del panorama, en el cual, el usuario puede acceder con la mayor facilidad de manera individual y también cuando se crean acciones donde la banca privada participa con las instituciones gubernamentales.

El sistema financiero en México ha crecido manteniendo una tasa real anual promedio de 12 por ciento, desde el 2014 a la fecha. Este crecimiento ha estado impulsado principalmente por la Banca Múltiple, que son sociedades anónimas facultadas para realizar operaciones de captación de recursos del público, a través de la creación de pasivos directos y/o contingentes, para su colocación en el público. Estas operaciones se denominan servicios de banca y crédito. Estas instituciones se encuentran reguladas por la Ley de Instituciones

—

92 Banxico 2018 http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html

93 El Costo Anual Total (CAT) se refiere a todos los cargos inherentes a un financiamiento, como son intereses, comisiones y cargos adicionales, entre otros. Es un instrumento de regulación financiera establecido en la legislación mexicana, que tiene el propósito de obligar a todas las instituciones de financiamiento de informar al consumidor sobre abonos, pagos semanales y tasas de interés, a fin de tomar las mejores decisiones de compra. Esta medida resume todos los gastos a pagar en un crédito hipotecario, para la adquisición de vivienda y otros bienes de consumo.

de Crédito (LIC). Las AFORES (Administradoras de Fondos para el Retiro) son empresas financieras mexicanas, especializadas en administrar e invertir el ahorro para el retiro y contario de los trabajadores. Dichas empresas están reguladas por la Ley del Seguro Social (LSS); iniciaron su operación en 1997, con la finalidad de ofrecer cuentas personales a los trabajadores y para que el ahorro generado a lo largo de su vida laboral, pudiera crecer con los rendimientos generados. Su funcionamiento está autorizado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y supervisadas por la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro). Por último, las sociedades de inversión que tienen por objeto la adquisición y venta de activos objeto de inversión, con recursos provenientes de la colocación de las acciones entre el público inversionista representativas de su capital social. Las acciones de estas sociedades son representativas de la cartera de valores de las mismas. Las Sociedades de Inversión se rigen por la Ley de Sociedades de Inversión, la cual las clasifica en función a los tipos de instrumentos que manejan en: a) sociedades de renta variable; b) sociedades de instrumentos de deuda; c) sociedades de inversión de capitales; y, d) sociedades de inversión de objeto limitado. Después de la crisis de 1995, la participación de la banca múltiple disminuyó hasta llegar a representar niveles inferiores al 50 ciento del total de activos, debido principalmente a la caída en el financiamiento al sector privado. Después de la crisis financiera del 2008, México se puso como objetivo implementar las recomendaciones de los organismos internacionales, para crear un sistema financiero fuerte.

En México las tasas anuales de crecimiento económico han sido positivas desde el 2009, pero inferiores al 3 por ciento, aunque una variable que podría afectar el crecimiento, es la incertidumbre existente con respecto a la relación comercial con Estados Unidos de América. El menor crecimiento afecta a las instituciones financieras del país, debido al aumento del riesgo de pago en el país. A raíz de la recuperación del crédito al sector privado, a partir del año 2001, la banca múltiple ha aumentado su participación y para junio de 2017, la participación en la capitalización era de 15.4 por ciento, su capital neto representaba el 88.4 por ciento (8.5 por ciento más que el año anterior), el capital básico no fundamental creció 34.5 por ciento y el capital complementario se contrajo 2.1 por ciento, la participación de la banca múltiple el sistemas financiero mexicano es aproximadamente del 56 por ciento. Sin embargo, las SIEFORE[94] tienen una participación total de 16.9 por ciento, dichas siefores, son fundamentales en la adquisición de créditos hipotecarios.

En abril de 2018, la banca múltiple captó recursos por 5 mil 372 millones de pesos, principalmente de BBVA, Bancomer, Santander, Banamex, Banorte, HSBC y Scotiabank. Estas instituciones bancarias son las más conocidas en el mercado y que tienen mayores facilidades para que la población acuda por algún tipo de servicio, aunado a ésto son los bancos con los que el gobierno tiene mayor número de convenios y acercamientos, cuando se trata de dar apoyos gubernamentales estos bancos son quienes funcionan como intermediarios entre el gobierno y el beneficiario.

—

[94] Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro SIEFORE son fondos de inversión de los ahorradores del sistema de pensiones buscando obtener el mayor rendimiento posible bajo estrictas medidas de seguridad financiera para garantizar rendimientos con reglas específicas y montos límite para cada instrumento.

El total de activos de la banca múltiple ha crecido a una tasa real anual de 1.6 por ciento en 2018. La participación de los 6 bancos más grandes en el total de activos de la banca múltiple se ha reducido de 84.86 por ciento en abril de 2017, al 74.22 por ciento en abril de 2017. El 85 por ciento de los activos del sistema financiero, sin considerar los activos de la Banca de Desarrollo, están en intermediarios que forman parte de distintos grupos financieros y 15 por ciento en intermediarios financieros no agrupados. Si bien la mayoría de los bancos, casas de bolsa, sociedades de inversión y Afores pertenecen a un grupo financiero, lo contrario ocurre con las aseguradoras, afianzadoras, SOFOLES/SOFOMES reguladas y Organizaciones Auxiliares de Crédito

_Autoridades del Mercado Financiero en México

En México son autoridades en el control y operación del mercado financiero, las siguientes dependencias:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal. La SHCP se encarga de planear y delinear el Sistema Financiero Mexicano mediante el otorgamiento y revocación de autorizaciones para la constitución de diversos intermediarios financieros. A su vez, es la encargada del manejo y la administración de las finanzas públicas, ya que su función es establecer las reglas de participación de los diversos actores económicos del País; asimismo, se encarga de recabar los impuestos necesarios para que las finanzas públicas no se vean afectadas.

El Banco de México (BAXICO)

El Banco de México (BAXICO) es el banco central del Estado mexicano; constitucionalmente es autónomo, su finalidad principal es proveer a la economía de moneda corriente, y tiene como objetivo principal procurar la estabilidad del poder adquisitivo del peso y evitar en la medida de lo posible las crisis monetarias. Adicionalmente, se encarga de promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y contribuir a mejorar el bienestar económico de los mexicanos.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La CNBV supervisa y regula, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, para procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantiene y fomenta el sano desarrollo del sistema financiero en su conjunto, siempre procurando la protección de los intereses del

público. Otros de sus objetivos son los de supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, está comisón se encuentra vigente al presente año.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cuya función es supervisar que la operación de los sectores aseguradores y afianzadores se apeguen al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones para garantizar los intereses del público usuario. La CNSF se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y su propio Reglamento Interior, está comisión se encuentra vigente al 2018.

La Comisión Nacional para la Protección y de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUCEF)

La Comisión Nacional de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), es un organismo público descentralizado cuyo objeto es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que usan los servicios financieros ofrecidos por las instituciones financieras que operan dentro del territorio nacional. Adicionalmente, tienen como propósito fomentar, entre los usuarios, una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros. La CONDUSEF se rige por lo dispuesto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se encuentra vigente al 2018.

El Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB)

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado con fundamento en la Ley de Protección al Ahorro Bancario. De acuerdo con esta Ley, publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1999, que tiene como objetivo principal establecer un sistema de protección al ahorro bancario, el IPAB debe concluir los procesos de saneamiento de instituciones bancarias, así como administrar y vender los bienes a su cargo para obtener el máximo valor posible de recuperación (carteras de crédito recuperadas para su saneamiento), se encuentra vigente al 2018.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT)

El SAT perftenece a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y es la institución responsable de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras.

La Comisión Nacional del Sistema Seguro de Ahorro para el Retiro (CONSAR

se rige por lo dispuesto en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, sigue vigente en la actualidad.

Asociaciones privadas vinculadas al sector financiero en México:

·La Asociación de Bancos de México, A.C. (ABM)

La Asociación de Bancos de México (ABM) es un organismos privado que tiene el propósito de representar los intereses generales de la Banca. La ABM fue creada con la participación de 26 bancos y actualmente tiene como asociados a 51 instituciones de banca múltiple del país. Se desempeña como el organismo cúpula de las instituciones de crédito, ha colaborado con sus asociados en el logro de sus objetivos generales, y en todas aquellas actividades relacionadas con la prestación del servicio de banca, crédito y modernización del sistema de pagos.

·La Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE)

La Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro A.C. (AMAFORE) es el organismo que aglutina y representa los intereses de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) ante las autoridades y cualquier institución pública y privada, en beneficio de los trabajadores afiliados a estas instituciones de ahorro.

·La Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS)

La Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) es una asociación civil que busca promover el desarrollo de la industria aseguradora, representar sus intereses ante autoridades del sector público, privado y social, así como proporcionar apoyo técnico a nuestras asociadas.

·La Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB)

La Asociación Mexicana de Intermediarios Bisrátiles (AMIB) es una institución no lucrativa, que tiene como misión fortalecer la intermediación bursátil y el desarrollo del mercado de valores.

·La Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas (AMFE)

La Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas (AMFE) es una asociación civil que agrupa a las, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes), Arrendadoras, empresas de Factoraje y otros Intermediarios Financieros, que constituyen actualmente un grupo robusto en el mundo financiero.

·Administradoras de Fondos para el Retiro

Las instancias operadoras de fondos para el retiro son diversas, mismas que se describen a continuación:

- Afore Génesis Metropolitan, S.A. de C.V .
- Zurich Afore, S.A. de C.V .,
- Afore Tepeyac, S.A. de C.V
- Afore XXI, S.A. de C.V
- Afore XXI Banorte, S.A. de C.V
- XXI-BANORTE
- HSBC Afore, S.A. de C.V., Grupo Financiero HSBC
- Profuturo G.N.P ., S.A. de C.V
- Afore PROFUTURO
- Afore Atlántico-Promex, S.A. de C.V
- Principal Afore, S.A. de C.V
- Santander Mexicano, S.A. de C.V .,
- Afore Previnter, S.A. de C.V
- Afore SURA, S.A. de C.V
- Afore Capitaliza, S.A. de C.V .
- Garante, S.A. de C.V
- Afore Inbursa, S.A. de C.V .
- Afore Banamex, S.A. de C.V
- Administradora de Fondos para el Retiro Bancomer, S.A. de C.V.

Entidades Operativas vinculadas al sector financiero en México:

·Empresa Emisoras

Las empresas emisoras son entidades públicas o privadas que son demandantes de fondos para desarrollar proyectos o expandirlos, es decir, empresas que buscan financiamiento. Para lograr lo anterior, ofrecen valores (Acciones, Títulos de Deuda) al público inversionista a través de intermediarios bursátiles; todos los instrumentos que se ofrecen deben cumplir con los requisitos necesarios que garanticen la legalidad de los mismos. Esta forma de financiamiento es ágil y transparente, por lo que muchas empresas la prefieren a otras opciones que existen, como créditos directos.

· Inversionistas

Los inversionistas son son personas físicas y morales que mediante un intermediario ofrecen sus recursos a cambio de valores sobre los cuales esperan recibir rendimientos atractivos. Un inversionista puede ser nacional o extranjero y generalmente puede agregárseles en tres grandes sectores: Inversionistas Personas Físicas, Inversionistas, Personas Morales No Financieras, Inversionistas Personas Morales Financieras (mejor conocidas como Inversionistas Institucionales).

· Intermediarios Bursátiles

Los intermdiarios bursátiles son aquellas entidades que realizan operaciones de correduría, comisión o relativas a poner en contacto a la oferta y la demanda de valores en el mercado; asimismo, realizan operaciones conocidas como “por cuenta propia” de aquellos valores emitidos o garantizados por terceros respecto de los cuales se haga oferta pública. Igualmente se encargan del manejo y administración de carteras de valores propiedad de terceros (clientes). Los intermediarios autorizados por la CNBV más conocidos son: Casas de Bolsa, Instituciones Bancarias, Operadoras y Distribuidoras de Sociedades de Inversión, Afores, etcétera.

· Empresas Auxiliares

Las empresas auxiliares on todas aquellas empresas u organismos de apoyo que proporcionan los medios y mecanismos necesarios para la correcta operación que se realiza entre los intermediarios, emisores y el público inversionista. Algunos de ellos son: Calificadoras de Valores, Institutos para el Depósito de Valores, Proveedores de Precios, Brokers, Contrapartes Centrales, Valuadores de Sociedades de Inversión, etcétera.

· Organismos Financieros de Apoyo

Los organismos de apoyo se conforman por las Bolsas de Valores, incluyendo las de derivados; sus funciones abarcan el establecimiento de locales, instalaciones, mecanismos, subsidiarias y demás entidades o sistemas que facilitan la operación de valores. Adicionalmente, también

concentran y proporcionan información relativa a los valores inscritos, las emisiones y las operaciones que se celebren a través de ella. En México existen dos bolsas establecidas: la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) y la Bolsa del Mercado Mexicano de Derivados (MEXDER). Cabe mencionar que ambos organismos son autorregulatorios.

La Banca Comercial y de Fomento de apoyo a la vivienda en México, se conforma de acuerdo a los siguientes:

• Los bancos comerciales o institución de crédito, o de banca múltiple

Son empresas que a través de varios productos financieros captan el dinero del público (ahorradores e inversionistas) y lo colocan, es decir, lo prestan a las personas o empresas que lo necesitan para el presente consumo y que cumplen con los requisitos para ser sujetos de crédito. La banca múltiple cuenta con las siguientes características generales:

- Es privada, lo que significa que no la administran instituciones públicas o gubernamentales.
- Se rige por estatutos y leyes.
- Es conocida como banca privada de primer piso.
- Puedes realizar todos sus movimientos gracias a la ley de instituciones de crédito que te permite hacer cualquier trámite sin ningún problema.
- Es creada por acuerdo de voluntades, necesita autorización de CNBV, SCHP y Banco de México, este último es el principal.

• Banco de desarrollo o banco de segundo piso, o banco de fomento

Son bancos dirigidos por el gobierno federal cuyo propósito es desarrollar ciertos sectores (agricultura, autopartes, textil) y con la finalidad de atender y solucionar problemáticas de financiamiento regional o municipal, o fomentar ciertas actividades (exportación, desarrollo de proveedores, creación de nuevas empresas). Se les dice de segundo piso, porque sus programas de apoyo o líneas de financiamiento la realizan a través de los bancos comerciales que quedan en primer lugar ante las empresas o usuarios, que solicitan un préstamo. Así pues, la banca de desarrollo tiene las siguientes peculiaridades:

- Parte de gobierno y no involucra lo privado.
- Se rige por reglamento el cual está destinado desde hace tiempo.
- Es llamada banca de segundo piso.
- Su ley solo es orgánica.
- Se crea por voluntad del Congreso de la Unión, con el fin de regular la financiación del país.
- No necesita de ninguna autorización para poder funcionar libremente.

• Sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLES)

Las Sociedades Podemos llamarlos bancos especializados porque prestan solamente para un sector (por ejemplo, construcción, automotriz), o actividad (por ejemplo, consumo a través de tarjetas de crédito), sólo que en lugar de recibir depósitos para captar recursos tienen que obtener dinero mediante la colocación de valores o solicitando créditos. En 1992, se constituyeron las Sociedades Financieras de Objeto Limitado SOFOLES[95], sin embargo, no es hasta el 2000 en que el ciclo de expansión de la vivienda fue determinante en el financiamiento impulsado por las SOFOLES Hipotecarias, que contribuyeron positivamente al crecimiento del sector.

Cabe destacar que, por varios años, las SOFOLES tuvieron como única actividad otorgar financiamiento al sector público y privado. Su auge se presentó a principios de este siglo, debido a la crisis financiera que estaban enfrentando los bancos en todo el país, sin embargo, al finalizar la crisis, los bancos decidieron recobrar el liderazgo de la actividad crediticia, lo cual hizo que las SOFOLES evolucionarán a Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofom)[96].

• Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)

Es una Banca de Desarrollo cuyo propósito es promover el ahorro, el financiamiento y la inversión, así como ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los integrantes del sector. Dicho sector está conformado por las Entidades de Ahorro y Crédito Popular las cuales son: Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Sociedades Financieras Populares (antes cajas populares, cajas solidarias, sociedades de ahorro y préstamo, etc.). Asimismo, BANSEFI promueve el ahorro, la educación financiera, la inclusión financiera, la perspectiva de género, así como instrumentos y servicios financieros de primer y segundo piso a las personas físicas y morales que, por su condición socioeconómica, tienen acceso limitado a los servicios financieros o, en caso de tener acceso, se da en condiciones desfavorables. BANSEFI, es el Banco Social de México, encargado de promover la Inclusión Financiera en las localidades más distantes o necesitadas del país, a través de una amplia Red de sucursales, corresponsales, programas financieros, así como "L@Red de la Gente".[97] Se encuentra vigente al presente año.

—

[95] Desde 2002, la importancia relativa de las Sofoles en el financiamiento para la adquisición de vivienda ha decrecido. De representar 16.4 por ciento ese año, pasó a 8.3 por ciento en 2005 y 5.7 por ciento al final de 2008. La menor penetración de mercado obedece a algunos factores de índole financiera, o bien, de registro contable, como son: a) La bursatilización de una parte sustancial de su cartera de crédito; b) Las compras que algunos bancos hicieron de la cartera de crédito de algunas Sofoles Hipotecarias entre 2005 y 2006; c) La adquisición de diversas Sofoles, por parte de instituciones bancarias; d) La reclasificación de algunas Sofoles Hipotecarias a Sofomes, lo que afecta la información disponible, pues estas últimas no están obligadas a proporcionar estadísticas; e) La reclasificación que en 2007 hizo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), del crédito a desarrolladores como crédito a empresas y ya no como promotoras de vivienda; y por último, f) La participación de la banca comercial en el otorgamiento de este tipo de financiamiento.

[96] Una Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (Sofom), es una sociedad contemplada en la legislación mexicana cuyo objetivo principal es el otorgamiento de crédito. Pueden ser entidades reguladas (ER) o no reguladas (ENR). También existen las SOFOLES, Sociedad Financiera de Objeto Limitado.

[97] Página oficial del gobierno de México 2018, Ver: *https://www.gob.mx/bansefi/que-hacemos*

· Sistema de Ahorro y Crédito Popular

El Sistema o Sector de Ahorro en México, se integra por Entidades de Ahorro y Crédito Popular, conformadas por las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares. Las primeras son sociedades constituidas que operan conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y las segundas, son sociedades anónimas constituidas para operar conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles. Ambas se regirán también por la Ley de Ahorro y Crédito Popular y por las legislaciones aplicables. Se considera a estas entidades como intermediarios financieros por lo que deberán contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), dichas entidades captan recursos del público en general (clientes) o de sus socios, para posteriormente colocarlos a través de financiamientos a la micro, pequeña y mediana empresa (clientes), así como a alguno de los socios que lo requiera.

Federaciones están conformada con un mínimo de 10 Entidades de Ahorro y Crédito Popular y deberán contar con la autorización de la CNBV. Tienen como función el hacer cumplir el marco legal y ejercer las facultades de supervisión y vigilancia de manera auxiliar, a las facultades que tiene la CNBV, es decir, que cada Federación vigila y supervisa de manera auxiliar a cada una de las Entidades que estén afiliadas a ella, y también de todas aquellas no afiliadas que le asigne la Comisión. Esta función lleva a cabo a través de un Comité de Supervisión, el cual es autorizado por la CNBV.

Una Confederación se constituye con la agrupación voluntaria de cuando menos cinco Federaciones, y deberá estar autorizada por la CNBV. Las Confederaciones desempeñan las facultades de administración de los Fondos de Protección, además de ser órganos de colaboración con el gobierno federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten la actividad de ahorro y crédito popular. Los Fondos de Protección tienen como fin primordial cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, considerando el monto del principal más sus accesorios.

· Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP)

Son entidades de fomento al ahorro popular que han permitido que, muchas personas de bajos recursos, en zonas donde la banca no da servicios financieros, tener acceso al crédito para emprender negocios tanto en el campo comercial, como en el industrial y en la prestación de servicios, así como créditos para reparar, ampliar y construir sus viviendas, por lo que resultan de gran importancia para el desarrollo económico de grandes, medianas y pequeñas comunidades en todo el territorio nacional.

Actualmente, el gobierno federal ha autorizado diversas instituciones de Ahorro y Préstamo como el Banco Azteca, que a la fecha cuenta 141,828 millones de pesos de activos totales en abril del 2018 y se ha convertido en la institución número 11 de captación en el país, el Banco Wal-Mart de México (perteneciente al grupo financiero inbursa), Bancoppel (58,053 millones de activos totales), Banco Famsa (32 mil millones de pesos en activos totales).

• Sistema de Seguros y Fianzas

El sistema de seguros y fianzas en México está regulado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual ejerce las facultades y atribuciones que le confiere la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, entre otros instrumentos legales y reglamentarios aplicables.

• Instituciones de Seguros o Aseguradoras

Son empresas que a cambio de un pago, conocido como prima, se responsabilizan de pagar al beneficiario una suma de dinero limitada, o reparar el daño que sufra la persona o la cosa asegurada ante la ocurrencia del siniestro previsto cuando cumpla ciertos requisitos indicados en un documento llamado póliza. Existen pólizas para cubrir problemas como los accidentes y enfermedades personales, daños o robos en nuestros bienes, e incluso para planes de retiro o jubilación.

• Instituciones de Banca Múltiple

Son bancos o instituciones de crédito que se especializan en la intermediación de crédito. Su principal objetivo es la realización de utilidades provenientes de diferenciales de tasas de interés entre las operaciones de captación y la colocación de recursos.

• Instituciones de Banca de Desarrollo

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito. Tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al ahorro y financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación. Actualmente existen seis instituciones que constituyen el Sistema de Banca de Desarrollo Mexicano, con un amplio espectro en cuanto a los sectores de atención: pequeña y mediana empresa, obra pública, apoyo al comercio exterior, vivienda y promoción del ahorro y crédito al sector militar. Estas instituciones son:

- Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN).
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS).
- Banco Nacional del Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT).
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF).
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI).
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO).

· Instituciones de fianzas

Son empresas que tienen por objeto otorgar fianzas a título oneroso y que practican operaciones de reafianzamiento. Estas instituciones también son reguladas por la SHCP, la cual tendrá competencia para interpretar, aplicar y resolver para efectos administrativos, lo relacionado con los preceptos de la Ley de Instituciones de Fianzas [98].

_Mercado de Capitales

Con la aprobación de la nueva Ley del Mercado de Valores (LMV), por parte del Congreso de Unión y publicada por el Ejecutivo de México, en 2009 y modificada en 2018, el mercado financiero en México sufrió una gran transformación al darle mayor dinamismo económico con la creación de las siguientes figuras jurídicas:

_Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión (SAPI):
Las personas morales denominadas SAPI, se constituyen como sociedades promotoras de inversión o adoptar dicha modalidad, observando para ello las disposiciones especiales que se contienen en lo marcado en la ley, y en lo no previsto por ésta, en lo señalado en la ley General de Sociedades Mercantiles.

_Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión Bursátil (SAPIB):
Este tipo de sociedades podrán solicitar la inscripción en el Registro de Acciones representativas de su capital social o títulos de crédito que representen dichas acciones, siempre que se formalice mediante acuerdos de las asambleas de accionistas, previo a la inscripción de los valores.

_Sociedades Anónimas Bursátiles (SAB):
Son sociedades anónimas cuyas acciones representativas del capital social de títulos de crédito que represente dichas acciones, se encuentren inscritas en el registro, formarán su denominación libremente conforme a lo previsto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, debiendo adicionalmente agregar a su denominación social la expresión “Bursátil”, o su abreviatura “B”. Asimismo, en 2016 se formuló otro tipo de sociedad mercantil que tiene como objetivo formalizar el pequeño mercado, y así controlar la informalidad no intencional:

· **Sociedades Anónimas Bursátiles (SAB):**
es un nuevo tipo de Sociedad Mercantil, creada para constituir una micro o pequeña empresa a través de Internet, en un solo día y de manera gratuita. Sólo se necesita tu firma electrónica (e.firma) y una Autorización de uso de denominación o razón social. Los objetivos de esta iniciativa son: eliminar la informalidad, simplificar la constitución

—

98 La Ley Federal de Instituciones de Fianzas establece en su artículo primero: Tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las instituciones de fianzas; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de fianzas y demás personas relacionadas con la actividad afianzadora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes. Tiene una relación directa y exclusiva con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues la que regula la adopción de todas las medidas relativas a la creación y al funcionamiento de las instituciones nacionales de fianzas, las que se regirán por sus leyes especiales y, a falta de éstas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que estatuye la presente.

de micro y pequeñas empresas, constituir un nuevo régimen societario formado por uno o más accionistas (personas físicas), instaurar un proceso de constitución administrativa con todos los efectos legales correspondientes, y fomentar el crecimiento de estas empresas para que adopten en el futuro formas más sofisticadas de operación y administración.

El nuevo marco jurídico en México hace posible que las sociedades mercantiles puedan participar en el Mercado Financiero, para lo cual deberán ser transformadas en sociedades anónimas promotoras o bursátiles, a fin de dar mayor transparencia en las operaciones bursátiles para que los inversionistas tengan más seguridad en sus actividades y a efecto de que la mediana empresa pueda participar, en su financiamiento vía el mercado de capitales, bastará con que adopten cualquier tipo de sociedad de las ya descritas y puedan acceder a financiamiento a un bajo costo.

_Organismos de Financiamiento y Subsidio a la Vivienda

Dentro del mercado de financiamiento para la vivienda en México, se destaca la presencia de los organismos nacionales de vivienda que, en su conjunto, reciben la denominación de ONAVIS[99] y ofertan créditos hipotecarios en programas habitacionales para atender a derechohabientes, como son los del INFONAVIT y el FOVISSTE; créditos y garantías destinados a población abierta, en el caso de la Sociedad Hipotecaria federal (SHF); y los subsidios del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)[100].

Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Inicialmente fue el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), constituido en 1963, transformado en Banca de Desarrollo bajo la denominación Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. en 2001. Es un organismo que tiene como propósito, impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda. Absorbe el 1.7 por ciento del PIB nacional con una inversión del $323.4 miles de millones de pesos que representan el 2.7 por ciento del total de la inversión anual en el sector.

—

99 Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS).

100 En 2017 el crédito a la vivienda otorgado por ONAVIS y la Banca Comercial creció en 4.2 por ciento, y el monto del crédito otorgado por la banca creció de enero a mayo un 18.8 por ciento. La competitividad de la banca comercial atenuó el aumento de las tasas de interés de los créditos hipotecarios, generado por el aumento de la tasa de referencia hecha por Banxico. (CONAVI 2017).

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, por conducto del cual el Ejecutivo Federal ejerce las atribuciones de coordinación del sector vivienda que le confiere la Ley de Vivienda (2006) y otras leyes. Le antecedió la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), que fue creada en 2001. Este organismo tiene la atribución de formular, ejecutar conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y al programa nacional en la materia. Instancia normativa del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal Ésta es tu casa desde 2007, que opera con la colaboración de SHF. Para mantener una política económica y financiera sana, dada el alza de los precios a partir del 2015, CONAVI como muchas instancias federales, sufrió un recorte en el transcurso del 2017 del orden de 1,000 millones de pesos[101]. Actualmente, registra el 13 por ciento del total de acciones en el mercado de vivienda con una inversión de $8,908.4 miles de millones de pesos, el 2.6 por ciento del monto total de inversión en la materia.

Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

Se constituye en 1972 como fondo tripartita (patrones, trabajadores y gobierno) para el financiamiento de vivienda de trabajadores asalariados del sector privado, a partir de aportaciones bimestrales de los patrones, con las que se constituye una subcuenta de vivienda a nombre de cada trabajador. Dentro de sus objetivos institucionales, administra las aportaciones de las partes con la doble obligación de otorgar rendimientos a la subcuenta de vivienda y operar un sistema de financiamiento para los trabajadores con la finalidad de: adquirir, construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones, así como cubrir el pago de pasivos. Es el organismo que más acciones de vivienda realiza en el país, ya que contribuye con el 40 por ciento del total de unidades financiadas, con un monto que asciende a casi 115 mil millones de pesos anuales, lo que representa el 34 por ciento del total de la inversión nacional en vivienda.

Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE)

Se integra en 1972 como un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Cada empleado público tiene una subcuenta de vivienda que administra el Fondo de la Vivienda del ISSSTE. Este organismo tiene la atribución de administrar las aportaciones de las dependencias y entidades públicas afiliadas al ISSSTE, destinadas al otorgamiento de créditos para la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de viviendas de los trabajadores del Estado. Otorga créditos a los trabajadores al servicio del Estado. Coordina y financia programas de vivienda con recursos propios y con la participación de entidades públicas y privadas. Esta entidad contribuye con apenas el 8.7 por ciento del total de unidades de vivienda financiadas. Sin embargo, estas acciones cuentan con un respaldo de 41 mil 079 millones de pesos que significan el 12 por ciento del total de inversión anual en el sector.

—

101 CONAVI, 2017.

Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

Organismo dependiente de la Administración Pública Federal (SEDESOL) que cuenta con un órgano de gobierno: Comité Técnico y de Distribución de Fondos, que tiene como propósito atender a la población no asalariada con ingresos individuales de hasta 2.5 veces el salario mínimo vsmm ($300 dólares americanos por mes) o ingresos familiares de hasta 4 vsmm ($480 dólares americanos por mes), mediante un crédito y/o subsidios federales. Esta entidad contribuye con apenas el 10 por ciento del total de unidades de vivienda financiadas, , sin embargo, estas acciones cuentan con un respaldo de 2 mil 822 millones de pesos, que significan el 0.58 por ciento del total de inversión anual en el sector.

_ Alternativas de Financiamiento para la Vivienda en México

Financiamiento con fondos de capital

Los fondos de capital buscan una mayor rentabilidad a un mayor riesgo, para lo cual se promueve una cultura de capital de riesgos y gobierno corporativo, que contribuya al financiamiento destinado a la adquisición de terrenos aptos para urbanizar. Se ha observado que un detonante del crecimiento del sector es el financiamiento con una mezcla de capital. Los fondos están siendo más cautelosos en la evaluación de proyectos y buscan mitigar los riesgos. Esto implica que un menor número de proyectos se podrá fondear por capital de riesgo.

La Asociación Mexicana de Fondos Inmobiliarios y de Infraestructura (AMFII), Asociación Mexicana de Capital Privado (AMEXCAP), que agrupa a los principales fondos de inversión de capital privado que invierten en proyectos inmobiliarios y de infraestructura, estima que hay en México 170 fondos inmobiliarios operando. De acuerdo a cifras de la AMFII, desde 2015 la inversión fue de 160 a 240 mil millones de dólares al año en México, los cuales representan el 16 por ciento de los fondos de capital.

Financiamiento con créditos puente

En la etapa de urbanización secundaria y edificación de vivienda, es conveniente mantener la deuda bancaria o de mercado en los mismos niveles, donde el crédito puente y las bursatilizaciones generen el flujo, a un menor riesgo por tener flujos más predecibles. El comportamiento decreciente del registro de vivienda, para INFONAVIT, podría ser el reflejo parcial del rezago en el otorgamiento de créditos puente, pues en octubre de 2017 a nivel nacional, se habían colocado 19.2 mmdp, cifra inferior al año anterior en 11 por ciento. La cartera vencida de los créditos puente por monto a nivel nacional se incrementó de 5.4 por ciento en octubre de 2017 a 19.2 por ciento en octubre de 2009. El 19 de julio de 2013, quedaron sin efecto las autorizaciones otorgadas por la SHCP para la constitución y operación de las SOFOLES, así que la mayoría migró a banco de nicho o cambio su figura a

otra, como SOFOMES o sofipo[102]. Actualmente existen 46 Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes), dichas sociedades alcanzaron un saldo de 442 mmdp en 2017, lo que indica un aumento del 11.7 por ciento con respecto al año anterior.

Financiamiento con créditos individuales

Otra de las alternativas del mercado de financiamiento para la vivienda es la individualización hipotecaria que atiende a todos los niveles y sectores de la población. El financiamiento en esta etapa representa el menor riesgo. Se ha observado que a mayor financiamiento a los compradores de vivienda, se requiere también un mayor financiamiento puente a los desarrolladores. La falta de oferta de vivienda que, se ha observado en 2017, es atribuida principalmente a la baja en el otorgamiento de crédito puente. En 2009, el INFONAVIT suplió el impacto por la crisis, en la disminución de los ingresos estructurales con la emisión de CEDEVIS[103] para ratificar la meta de 500 mil créditos. A pesar de que los créditos ejercidos han mostrado un crecimiento constante desde 2001, llegando a más de 494 mil créditos (98.8 por ciento de la meta) en 2008, durante 2009, se observó una desaceleración del 10 por ciento en la formalización de créditos, pues al cierre de septiembre se había otorgado 314 mil créditos, comparados con los 349 mil en el mismo periodo de 2008.

Este comportamiento se puede explicar principalmente por la disminución en la oferta de vivienda. Ante esta problemática, el IINFONAVIT adoptó, en 2009, estrategias para incentivar la demanda de vivienda. Por ejemplo, lanzó el Programa Especial de Apoyo a Compradores de Vivienda del INFONAVIT e impulsó el lanzamiento de nuevos productos de crédito como Cofinavit AG e INFONAVIT Total AG, mismos que proporcionan entre otros beneficios, la compra de vivienda de mayor valor, en cofinanciamiento con la banca comercial y las SOFOLES. En 2016, la perspectiva cambió, ya que INFONAVIT tiene las máximas calificaciones de riesgo “AAA”, el saldo de la emisión de CEDEVIS 05-2U obtuvo un valor nominal de apenas 10 por ciento, por lo que se convirtió en la tercera emisión de CEDEVIS en ser amortizada por completo.

La aceptación de fuentes alternativas de financiamiento a la vivienda en un inicio benefició más a las personas sin afiliación al INFONAVIT o FOVISSSTE. Luego, la reforma que en 2005 creó a la Hipotecaria Nacional permitió combinar el apoyo del INFONAVIT con otras instituciones financieras de la banca comercial y de desarrollo. En 2016, se eliminaron los Gastos de Titulación, Financieros y de operación (GTFO) para los trabajadores con ingresos inferiores a 2.6 VSM, con lo cual resultaron beneficiados 125 mil acreedores, por lo que ahorraron aproximadamente $798 MDP en conjunto.

—

102 Plan financiero INFONAVIT 2014-2018

103 Los Certificados de Vivienda (Cedevis) son certificados bursátiles respaldados por hipotecas originadas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Los Cedevis constituyen una fuente de financiamiento alterna del INFONAVIT, ya que los recursos provenientes de la colocación se reinvierten en los nuevos créditos que se otorgarán a los trabajadores derechohabientes. Actualmente el INFONAVIT ha obtenido recursos por 3 mil 340 millones de dólares desde que inició el programa en 2004.

_Programas de Financiamiento para la Vivienda en México

De acuerdo con el Reporte mensual del Sector de la Vivienda (CONAVI) durante el 2017, se otorgaron 1 millón 422 mil financiamientos en sus diversas modalidades, con una inversión de 347 mil millones de pesos. Del total de financiamientos, el 87 por ciento fue para adquisición de vivienda y el 13 por ciento restante para mejoramientos. Del total de la inversión ejercida, 98 por ciento fue para financiar la compra de vivienda y 2 por ciento para apoyar el mejoramiento habitacional.

De acuerdo con cifras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el saldo de la cartera hipotecaria vencida se ubicó en 31 mil 787 millones de pesos en abril de 2018, lo que significó un incrementó 158 por ciento respecto a mayo de 2009, Cabe destacar que la cartera vencida solo representa el 2.4 por ciento de la cartera hipotecaria total, que en el año 2016 fue de 5.5 por ciento. El índice IMOR se logró disminuir, debido a una serie de facilidades que ofrecen los organismos a los trabajadores que presentan dificultades económicas. Ya que INFONAVIT detectó en 2016 que 703,873 acreedores se encontraban en dicha situación.

En lo que respecta al 2017, se invirtieron 324.9 mmp en la colocación de crédito, lo que representó un aumento de 3.2 por ciento con respecto a 2016. El reporte de las entidades financieras, al mes de diciembre del 2017, señala que se otorgaron 929.4 mil financiamientos en sus diversas modalidades, lo que representó un decrecimiento anual, respecto al año anterior, de (-) 5.9 por ciento. De los 324.9 mmp el 62 por ciento fueron para vivienda nueva, 30.6 por ciento a usada y 7.4 por ciento para otros organismos.

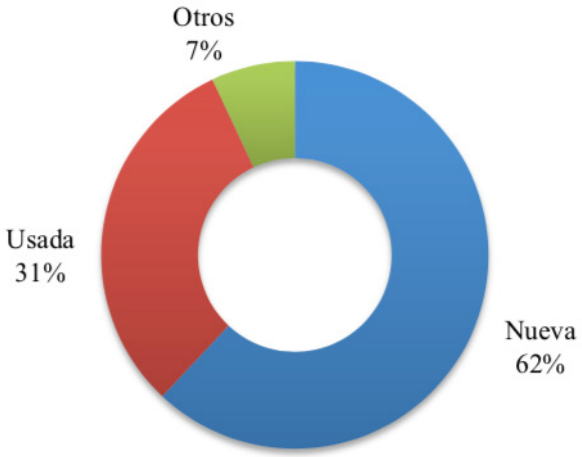


Gráfico 9: Tipo de crédito otorgado INFONAVIT, 2017
Fuente: Reporte mensual del sector vivienda, febrero de 2018, CONAVI.

En lo que respecta al 2017, se tenían otorgaron 1 millón 180 mil financiamientos, con un monto de inversión de 17 mil 673 millones de dólares americanos, lo que representó un crecimiento anual, respecto al año anterior, de 4.1 por ciento. El 55.7 por ciento de la inversión fue destinada a adquisición de vivienda, el 38 por ciento a mejoramientos, mientras que el 5.5 por ciento a otros programas.

Organismo		Adquisición de vivienda	Mejoramiento	Otras Instituciones	Total	Inversión en millones de dólares
ONAVIS	**FOVISSSTE**	52,040	10,289	218	62,547	3,127.35
	INFONAVIT	383,711	149,008	1,073	533,792	26,689.6
Entidades Financieras	**SHF (FONDEO)**	8,770	40,795	46,808	96,373	4,818.65
	BANJERCITO	1,107	0	0	1,107	55.35
	BANCA (CNBV)	103,120	148,045	16,450	267,615	13,380.75
Subsidios Federales	**CONAVI**	98,547	3,150	0	101,697	5,084.85
	FONHAPO	3,682	103,208	0	106,890	5344.5
Otros Organismos	**ISSFAM**	3,272	3	541	3,816	190.8
	CFE	2,539	306	282	3,127	156.35
	PEMEX	0	2,062	0	2,062	103.1
	HABITAT MÉXICO	977	271	0	1,248	62.4
	Financiamientos	657,765	457,137	65,372	1,180,274	59013.7

Tabla 14: Unidades de vivienda financiada por organismo e inversión, 2017.
Fuente: *CONAVI, Reporte General de Financiamientos 2017.*

INFONAVIT/ Incluyen Confinamientos y subsidios, así como crédito individual de vivienda nueva y usada

FOVISSSTE Incluyen Confinamientos y subsidios, así como credito individual de vivienda nueva y usada

En su conjunto, los organismos nacionales de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE y FONHAPO), así como SHF y CONAVI, financian el 86.6 por ciento del total de créditos y subsidios, mientras que el 13.4 por ciento restante se ejerce a través de las entidades financieras, los organismos estatales de vivienda y otras entidades que financian programas u otorgan créditos hipotecarios como prestación a sus trabajadores.

Los programas de subsidio federales[104] a la vivienda se concentran principalmente en CONAVI, organismos que, en 2017, realizaron 80.2 acciones de subsidios, se invirtieron 4,150.5 millones de pesos, cifra 50 por ciento menor que en 2016[105], a partir de la instrumentación del programa Apoyo a vivienda, consiste en el otorgamiento de un subsidio a personas con ingresos hasta de cuatro salarios mínimos generales (USD $480) vigentes, a la par de un financiamiento para la adquisición de una casa, de un lote con servicio, o bien para construir o mejorar una vivienda, con respecto a FONHAPO, en 2016, invirtió 2,822 millones de pesos, con los cuales otorgó 122,747 subsidios, con los cuales beneficio a 1,084 hogares.

104 Asignaciones que el Gobierno Federal de México otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones, mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros promover la innovación tecnológica; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales. Recursos públicos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinados a los sectores social y privado, así como a los Estados y Municipios. En el caso de los subsidios que se conciben en Cuentas Nacionales, su otorgamiento no implica ninguna contraprestación por parte del receptor y el registro de su ejercicio es a un fondo perdido, sin contrapartida de activo, mercancía o servicio.

En julio de 2004, la SHF introduce al mercado de la vivienda el producto Garantía por Incumplimiento (GPI), mecanismo precursor del Seguro de Crédito a la Vivienda en México (SCV)[106]. La creación del ramo SCV permitió el desarrollo, fortalecimiento y consolidación del mercado, así como la incursión de participantes privados que ofrecen unidades de vivienda directamente a intermediarios financieros. Situación que permitió que en 2008 se constituyera en México la empresa Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V., la cual inició operaciones en marzo de 2009.

Los cofinanciamientos potencian los recursos de los derechohabientes y permiten adquirir una mejor vivienda. Actualmente, la Sociedad Hipotecaria Federal impulsa dos programas en cofinanciamiento: COFINAVIT y COFOVISSSTE[107]. Ambos programas ayudan a potenciar los recursos de los trabajadores acreditados y le permiten adquirir una vivienda de mayor valor, principalmente a los acreditados con ingresos entre 800 y 1,300 dólares americanos por mes. Estos programas funcionan de la siguiente forma: básicamente al enganche del acreditado se le suma el saldo de la Subcuenta de Vivienda. El acreditado recibe dos créditos: uno por parte de INFONAVIT o FOVISSSTE (hasta por el saldo de la Subcuenta) y otro por parte de SHF a través del intermediario financiero.

Hasta 2006, el COFINAVIT constituía más de la mitad de los créditos ministrados por la SHF, sin embargo, a partir de 2007, su participación disminuyó hasta representar el 34 por ciento del total de créditos (junio de 2009). Esta disminución está relacionada con el incentivo que generó el programa en la banca comercial, cuando en agosto de 2007, se amplió el límite del valor de vivienda, el que, a febrero de 2008, terminó eliminándose. Debido al agotamiento prematuro de los recursos a finales de 2008, a causa de esta apertura, este programa sufrió nuevamente cambios durante 2009. Por otro lado, no fue sino hasta diciembre de 2006 que SHF comenzó a operar el programa de cofinanciamiento con FOVISSSTE. Este esquema tiene la particularidad de que el crédito que otorga al intermediario financiero con recursos de SHF. En 2018 se cambiaron los términos de dichos subsidios de VSM a pesos, y se incrementan los montos máximos de crédito, debido a que el INFONAVIT pretende aumentar los créditos de este ramo.

El FOVISSSTE cuenta con 3 programas tradicionales de financiamiento para la vivienda: el programa de Crédito Tradicional, que es el crédito para la adquisición de vivienda nueva, usada o terreno con servicios, que se otorga al derechohabiente que hayan resultado ganadores en el sorteo de créditos de vivienda que se realiza en forma anual, el monto máximo de crédito es de casi 60 mil dólares, más el saldo de la subcuenta de vivienda del trabajador adjudicado; el programa Pensionados, el cual está diseñado para solicitar un crédito de redención de pasivos para los trabajadores que tienen un adeudo hipotecario y quieran ampliar, reparar

—

105 Cifra enero-noviembre 2017, CONAVI.

106 El Seguro de Crédito a la Vivienda (SCV) es un mecanismo para transferir a una aseguradora el riesgo de crédito en préstamos hipotecarios caracterizados por enganches relativamente bajos. Constituye, una herramienta crediticia mediante la cual se transfiere el riesgo de crédito a la aseguradora, promoviendo así el desarrollo del mercado secundario de crédito hipotecario y brindando ciertos beneficios al mercado financiero del país.

107 El crédito COFINAVIT y COFOVISSSTE son para las personas que reciben su sueldo por nómina y cotizan ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que pueden ser utilizados para la adquisición de un Inmueble para uso habitacional, ya sea nuevo o usado. Para el cual se puede utilizar el ahorro de la subcuenta de vivienda y el resto se complementa con un crédito hipotecario proporcionado por Bancos o Sofoles. En este esquema, la parte del INFONAVIT se cubre tanto con el saldo de la subcuenta más las futuras aportaciones patronales y el resto se deberá liquidar mensualmente al banco o sofoles con el que se haya realizado el trámite.

o mejorar su vivienda, el monto máximo de crédito es de 32 mil dólares individual y de 54 mil dólares mancomunado; y, el Crédito Conyugal FOVISSSTE-INFONAVIT, es un programa para el otorgamiento de crédito donde FOVISSSTE e INFONAVIT, se unen para que otorguen a sus derechohabientes casados, un financiamiento para la adquisición de una vivienda; donde uno de los cónyuges cotizan al FOVISSSTE y el otro al INFONAVIT, el monto máximo integrado del crédito es de poco más de 90 mil dólares por matrimonio.

Recientemente, el FOVISSSTE ha lanzado al mercado, otros dos programas de financiamiento: el programa Aliados plus que constituye un crédito cofinanciado por el FOVISSSTE y alguna otra entidad financiera, en el que el primero aporta el saldo del trabajador de la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), más el monto de crédito autorizado, la entidad financiera otorga el monto que convenga con el trabajador, hasta un máximo de aproximadamente 260 mil dólares y el programa Respaldados, que es un crédito individual en que el FOVISSSTE entrega el equivalente al saldo de la subcuenta de vivienda del SAR, para complementar el crédito que el derechohabiente obtenga de una entidad financiera para la adquisición de vivienda nueva o usada. En esta modalidad, el tope de crédito lo determina la entidad financiera en función a la capacidad máxima de endeudamiento del acreditado.

Los programas de cofinanciamiento han tenido una gran aceptación entre los derechohabientes del INFONAVIT, ya que les permite adquirir una vivienda de acuerdo a sus necesidades, utilizando las condiciones del crédito del Instituto y complementado con el crédito de las entidades financieras. Por su parte, las entidades financieras les reduce el riesgo de crédito, ya que los solicitantes, además de cumplir con los criterios de cada una de ellas para solicitar el crédito, también deben cumplir con los requisitos de elegibilidad del Instituto. Se utiliza el saldo de la subcuenta de vivienda de los trabajadores como enganche, y una vez liquidado el crédito del INFONAVIT, las aportaciones patronales se destinan a amortizar el crédito de la entidad financiera. Desde el inicio de los programas de cofinanciamiento en 2004 al cierre de 2017, se han otorgado 3,319 mil créditos.

De acuerdo con información de la SHF, la Banca Social en México otorgó durante 2016 y 2017, creditos directos por 4 mil 897 millones de pesos para acciones de mejoramientos y autoproducción a través de mocrofinancieras y los programas Mejoravit (operado por Infonavit) y Respaldados M (operado por el Fovissste). Esta última suspendido en el primer trimestre de 2017. Actualmente se tiene un portafolio mejor diversificado y de menor riesgo mediante créditos sindicados[108], líneas hipotecaria bancarias y líneasde crédito a institutos de vivienda.

La Comisión Nacional de Vivienda (CONVI) otorgó en 2017 un total de casi 130 mil subsidios con un monto ejercido de 4 mil 617 millones de pesos a través del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, de los cuáles el 59.5 por ciento fueron para la adquisición de vivienda nueva con un monto de 3 mil 367 mdp, el 11.1 por ciento para la autoproducción con un ejercido de 957 mdp y de manera sobresaliente, las rentas con 24.7 por ciento del total de subsidios con apenas un monto de 35.2 mdp.

_Financiamiento a la vivienda sustentable

Los esfuerzos para desarrollar proyectos de vivienda sustentable en México comenzaron en 2010, con elProyecto deVivienda Cero Energía, coordinado por CONA VI y organismos internacionales. A partir de entonces, se han elaborado programas piloto como el de Aislamiento Térmico, el proyecto de Vivienda Baja en Carbono,Ecocasay, desde 2012 comenzó a diseñarse el piloto para elprograma germano-mexicano ProNAMA[109], que abarca tanto proyectos de viviendas nuevas como incorporación del programa a viviendas existentes y busca, una vez concluido el piloto, contar con una vasta cobertura para las viviendas del país.

En cuanto a las acciones para promover la sustentabilidad ambiental, durante el 2013 se otorgaron 358,029 hipotecas verdes. Este financiamiento está condicionado al uso de tecnologías que reduzcan el consumo de luz, gas energético y agua; por ejemplo, llaves ahorradoras de agua, focos de bajo consumo ycalentadores solares, y consecuentemente, disminuir la emisión de dióxido de carbono y el gasto en el pago de estos servicios. Las NAMAS de vivienda, por su parte, son proyectos aún en etapas piloto, cuyos objetivos principales son mitigar las emisiones de GEI e incrementar el confort dentro de las viviendas, generando ahorros para las familias en el consumo de agua, electricidad y gas. De acuerdo con el Registro Único de Vivienda (RUV), de 2007 a 2012 se registró la construcción de 659,468 viviendas con ecotecnologías, lo que refleja el creciente interés por atender la calidad de las viviendas en términos de sustentabilidad.

Como un programa de financiamiento novedoso en México, se distingue el financiamiento Hipoteca Verde, que es un crédito INFONAVIT que cuenta con un monto adicional para que los trabajadores puedan comprar una vivienda ecológica y así obtener una mayor calidad de vida, además de multiplicar ahorros en su gasto familiar mensual, derivados de las ecotecnologías que disminuyen los consumos de energía eléctrica, agua y gas; contribuyendo al uso eficiente y racional de los recursos naturales, y al cuidado del medio ambiente.

El objetivo del financiamiento de las hipotecas verdes es contribuir en el cuidado del medio ambiente y apoyar al Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018[110]. Pretende incentivar la oferta de vivienda con criterios ecológicos; generar condiciones para que los derechohabientes puedan adquirir viviendas de mayor valor con tecnologías innovadoras que aseguren la disminución en el consumo de energía y agua; y reducir sus pagos por estos conceptos. Con ello el acreditado incrementa la capacidad de pago para cubrir el financiamiento otorgado. En 2016 se formalizaron 350,620 operaciones, con lo cuál se alcanzó la cifra de 2 millones 526 mil créditos en dicha modalidad.

—

108 Los créditos sindicados son líneas de financiamiento a través de deuda estructurado, arreglado y administrado por uno o varios bancos comerciales o bancos de inversión, conocidos como organizadores.

109 Las Acciones Nacionalmente Apropiadas de Mitigación NAMAs (por sus siglas en inglés), son acciones voluntarias realizadas en el país para reducir Emisiones de Gas Efecto Invernadero (GEI), las cuales deben estar alineadas con políticas nacionales y sectoriales y generar cobeneficios e implementarse en un contexto de desarrollo sustentable, de manera medible, reportable y verificable, y debe estar soportada por financiamiento, tecnología y dsdarrollo de capacidades. Fueron formuladas dentro del Plan de Acción de Bali, adoptado en 2007 en el marco de la Conferemcia de las Partes 13 (COP!·) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y la tercera Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP3).

Se estima que el impacto ambiental que se genera por las viviendas de manera cotidiana implica responsabilidad hasta por el 32 por ciento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en México, "lo que representa el 16.2 por ciento del consumo total de energía y el 26 por ciento del consumo total de electricidad"[111]. Por ello, en 2017 se definió la línea base del Programa Hipoteca Verde a efecto de una mayor eficiencia en los costos de implementación en la vivienda, así como para vincular este programa con otras iniciativas institucionales para mejorar la eficiencia energética y ambiental. El Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible del Infonavit (CIDS), desarrolla trabajos dirigidos al uso más eficiente de ecotecnologías para la vivienda, junto con la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

La Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) instalaron en 2017, la Mesa Transversal de Vivienda Sustentable, con lo que se dio inicio a los trabajos para consolidar la Estrategia Nacional de Vivienda Sostenible, en la cual se ratifica la adopción del Sistema de Evaluación de la Vivienda Verde (Sisevive-Ecocasa) como instrumento oficial de calificación de la vivienda. En este sentido es que se elabora la Actualización del Índice de Desempeño Global (IDG) del Sisevive-Ecocasa, junto con las herramientas del Diseño Energéticamente Eficiente de la Vivienda (DEEVi) y el Simulador de Ahorro de Agua en Vivienda (SAAVi) como parte de las NAMAs de vivienda nueva y existente. Todo ello, con la colaboración del Passive House Institute destinado a fortalecer el programa de Hipoteca Verde del Infonavit.

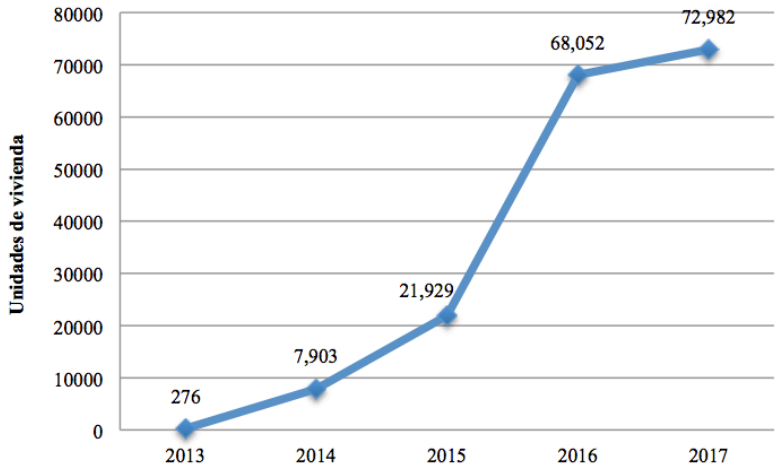


Gráfico 10: Viviendas registradas con Sisevive-Ecocasa, 2013-2017.
Fuente: Con información del Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible (CIDES), 2017.

110 El Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, publicado en el DOF el 28 de abril de 2014, se deriva de lo compromisos internacionales de México ante el sistema de Naciones Unidas sobre el tema y de su Protocolo de Kioto, por lo que en junio de 2012 se promulga la Ley General de Cambio Climático, mismo que establece que este instrumento será elaborado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con la participación y aprobación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC).

111 Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, CONAVI, 2014.

El Consejo Nacional Verde Sustentable (Convives) es una iniciativa institucional para otorgar sibsidios a través de programas de CONAVI y otras instancias de gobierno junto con la iniciativa privada a fin de construir vivienda con tecologías sustentables. Al cierre de 2017, el Convives otorgó poco más de 11 mil subsidios para acciones de mejoramiento y autoproducción de vivienda por un monto de más de 400 mdp, lo que significó una participación del 74 por ciento de las acciones con subsidio de CONVI en el mismo año.

06 EL SISTEMA HIPOTECARIO Y MERCADO DE CAPITALES EN MÉXICO

_Crédito y mercado de capitales

El mercado de capitales es el espacio físico y virtual donde se negocian activos financieros con vencimiento a medio y largo plazo, y que implican un mayor riesgo para los inversores. A diferencia del mercado monetario, aquí se negocian títulos representativos de financiación a medio y largo plazo en préstamos, así como en la compraventa de acciones y participaciones en sociedades mercantiles. También se le denomina mercado accionario porque las acciones son el título principal que se adquiere en este mercado. Bajo un sistema financiero regulado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores[112], el sector hipotecario en México posee características especiales en cuanto a su estructura y agentes que lo conforman, características que lo distingue de otros países y lo ubican con mejores condiciones para enfrentar la adversidad económica. Se cuenta con organismos sólidos de vivienda como el INFONAVIT, y el FOVISSSTE, que continúan la operación de sus programas, con la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), un banco de desarrollo para la atención de este sector. La SHF es un Banco de segundo piso: esto significa que no atiende directamente al público, sino que se apoya en intermediarios financieros para hacer llegar los recursos al interesado final; los intermediarios financieros son los que se encargan de otorgar y administrar los créditos, representados por Bancos y SOFOLES/SOFOMES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado/Sociedades Financieras de Objeto Múltiple), garantes y empresas constructoras y desarrolladoras de vivienda, actuando también como eslabón dentro de la cadena productiva para armonizar la oferta de vivienda y la actividad crediticia del país.

Se puede considerar que el mercado hipotecario en México se desarrolló en una primera fase consolidada durante el periodo 2001-2010, con un sistema de financiero sólido y una mínima dependencia de la emisión de deuda para el financiamiento de sus operaciones, ya que los adquirientes de una hipoteca la utilizan para la compra de vivienda y no como fuente de liquidez. El sistema hipotecario bancario del país goza de buena salud, las variables clave se mantienen sólidas y a la alza, con condiciones favorables, gracias a una fuerte y sana competencia del mercado financiero.

En este sentido, el mercado hipotecario mexicano se encuentra en la ya mencionada expansión, considerando que a 10 años que inició la gran crisis financiera internacional originada en Estados Unidos —donde México se mantuvo con más certeza, pero no libre de su efecto—, se observa que la banca mexicana otorgó más de 1.2 millones de créditos hipotecarios, lo que demuestra la fortaleza del sistema.

—

112 La Comisión Nacional Bancaria y de Valores depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con lo ocurrido en el lapso del 2008 al 2009, cuando México incurrió en una recesión económica, derivado del desastre del crack financiero

internacional causado en el sector inmobiliario por las hipotecas *SUBPRIME*[113] estadounidenses, en esa época el mercado de crédito individual a la vivienda en México heroicamente no entró en crisis.

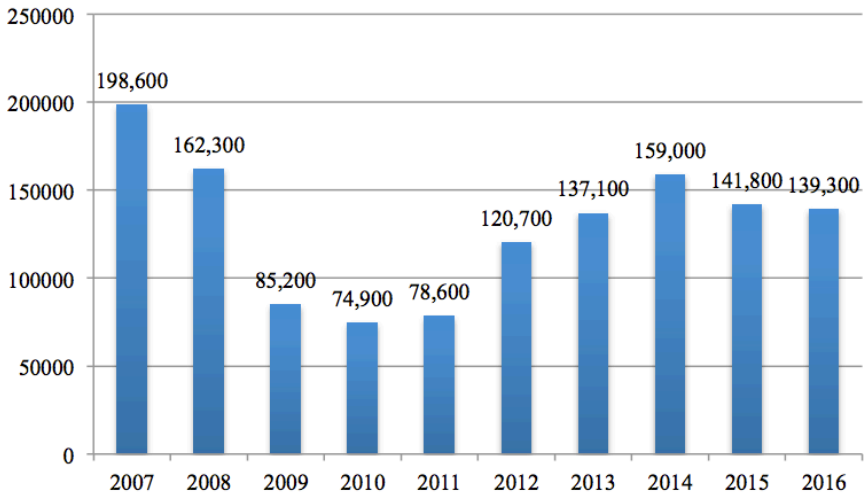


Gráfico 11: Créditos otorgados por la Banca.
Fuente: Situación inmobiliaria. BBVA Bancomer y ABM, 2007-2016.

Ahora bien, los Bancos y los fondos de vivienda en México, como INFONAVIT y FOVISSSTE reportaron un incremento en el otorgamiento de créditos hipotecarios durante el 2008, crecimiento medido tanto en volumen (número de créditos) como en monto (valor de la cartera originada). Las SOFOLES/SOFOMES, si bien continúan con volumen importante de participación, presentan una disminución en sus niveles de originación, que es consecuencia fundamentalmente de dos situaciones: por un parte las condiciones de fondeo sumamente adversas de manera general en el sector bursátil, y por otra, el que algunas SOFOLES/ SOFOMES presentaron un deterioro en la calidad de su cartera hipotecaria, el cual las forzó a relegar la originación a un segundo término dentro de sus prioridades de negocios.

En 2013, las SOFOLES fueron obligadas a desaparecer con la opción de convertirse en Bancos o en SOFOMES. En 2017, la participación de estas entidades es tan pequeña que ya no es representativa en la cartera hipotecaria. En el comparativo parece que la inversión en el sector se ha disminuido, pero dicha inversión se vio fuertemente afectada por el desplome

—

113 Subprime es un anglicismo que traducido al castellano se puede definir como "por debajo de lo óptimo", proviene de los Estados Unidos, donde también se le conoce como "near prime" o "second chance". Normalmente este término se refiere a un tipo de créditos llamados "Créditos subprime"... Los créditos subprime son una modalidad de crédito de las entidades financieras en EE UU cuya principal característica es que el riesgo de que se produzca un impago es superior a la media del resto de modalidades crediticias. Es decir, son menos exigentes con la solvencia o la capacidad de devolver los pagos que tiene las personas a las que van dirigidos.

del precio del peso, ya que, en 2017, se toma un valor de precio del dólar promedio en 20 pesos, mientras que 6 años antes, en 2011, el tipo de cambio llega a su mínimo de 11 pesos por dólar.

(Cifras en millones de dólares)
No incluye ajustes por créditos Cofinavit, Apoyo INFONAVIT, Alia2, Respalda2.

Sector	2007		2017		Variación *2007-2018*	
	No. De Créditos	Valor (mdd)	No. De Créditos	Valor (mdd)	No. De Créditos	Valor
Bancos	54.119	38.614	119.6	75.5	1.2%	2.91%
SOFOLES/ SOFOMES	110.995	51.990	48.3	0.8	-0.56%	-0.96%
INFONAVIT	458.701	102.124	533.8	69.2	0.16%	0.35%
Fovissste	70.528	22.279	62.5	17.6	-0.11%	0.58%
Total	**694.343**	**215.006**	**764.2**	**163.2**	**10.06%**	**0.51%**

Tabla 15: Originación* de cartera hipotecaria en México (2007 vs 2017).
Fuente: CONAVI, *Reporte General de Financiamientos, 2007-2017.*

La inversión de INFONAVIT, que genera el 42 por ciento de los créditos totales, así como de la Banca comercial que genera el 46 por ciento, situación que pudo verse reforzada por la desaparición de las SOFOLES en 2013, el 24 por ciento de la inversión de créditos hipotecarios, en 2017 fue destinado al formato del mercado abierto; es decir, se trata de créditos que no se vinculan entre las entidades financieras y los fondos de vivienda. Los fondos de INFONAVIT y FOVISSSTE, que en su conjunto administran el 53 por ciento de la cartera hipotecaria en México, basan su financiamiento en las aportaciones patronales que se realizan en favor de sus respectivos derechohabientes, así como la revolvencia de su cartera ya existente. De manera adicional, el INFONAVIT ha agregado la bursatilización como una importante fuente alterna de financiamiento, esfuerzo que inició en 2004. INFONAVIT espera una entrada por parte de Certificados de Vivienda CEDEVIS de 223 mil 585 millones de pesos 8.21 por ciento más que en 2017. La calificación de las evaluadoras para los CEDEVIS fue de AAA en 2016 y 2017. Cabe resaltar que en 2017, el Infonavit liquidó de manera anticipada (clean-up call) los fideicomisos correspondientes a las emisiones de CEDEVIS 05U, 05-3U y 06- 4U, para reintegrar a la cartera por 3,369 millones de pesos al balance general de la cartera hipotecaria. El beneficio económico fue de cerca de 1,500 millones de pesos correspondiente al valor presente de los flujos de efectivo futuros de la cartera vigente.

Como se observa en las gráficas siguientes, la contracción del crédito otorgado por las SOFOMES, en 2010, obedeció a los problemas derivados de su modelo de negocio, mismo que depende de su capacidad para financiarse en los mercados de capitales. Asimismo, los problemas derivados de la titulización de las llamadas hipotecas SUBPRIME en los Estados Unidos y el aumento en los índices de morosidad de las carteras hipotecarias que respaldan los títulos emitidos por algunas SOFOMES, en nuestro país, provocaron que prácticamente desapareciera la demanda por valores emitidos por las SOFOMES y SOFOLES. Lo anterior, aunado a las dificultades de estos intermediarios para obtener recursos en los mercados de capitales, ha tenido un impacto negativo en su capacidad para originar nuevos créditos. Por su parte las fluctuaciones en la cartera de crédito a la vivienda por parte del INFONAVOT, se mantuvo constante del 2007 al 2010.

Por su parte, la banca, tiene una participación de mercado superior al 40 por ciento del total de la cartera hipotecaria, fundamentalmente de vivienda media y residencial, fondea su cartera primordialmente a través de la captación, lo cual ha demostrado ser un mecanismo estable en instituciones de crédito que gozan de solidez financiera, como es el caso de la banca mexicana. En este sentido, las SOFOLES/SOFOMES se vieron más afectadas por la banca, ante el deterioro de los mercados financieros en 2009, problema que ha sido especialmente crítico para aquellas que no forman parte de un grupo financiero.

Al hacer frente a la restricción regulatoria de financiarse por medio de la captación de depósitos, a partir del 2003, este grupo de entidades había logrado importantes avances en su diversificación de fuentes de fondeo, particularmente mediante la deuda bursátil en todas sus modalidades: bursatilización de hipotecas, bursatilización de cartera puente, así como Certificados Bursátiles Quirografarios[114], tanto de largo como de corto plazo, constituyéndose como agentes de gran relevancia en el desarrollo del mercado secundario hipotecario del país. Lo que ocasionó, en 2013, la eliminación de las SOFOLES, por lo que perdieron terreno, aunque la mayoría de estas pasaron a ser entidades bancarias, lo cual explicaría el aumento tan drástico de la participación bancaria en el sector.

Por otra parte, actualmente el saldo insoluto de la cartera de créditos puente, para la construcción de vivienda, reportó en 2017 un crecimiento de 0.9 por ciento, sin embargo, la colocación de créditos puente acumulada disminuyó en un 12.3 por ciento. Este resultado se obtiene, fundamentalmente por la participación de la banca comercial, la cual incrementó su financiamiento a la construcción en 10.9 por ciento. 2017. Los saldos insolutos de cartera puente fueron en total 17.1 millones de pesos, con los cuales la SHF espera la construcción de 44.1 millones de viviendas. De esta manera, en 2017, el sector de la construcción se contrajo con respecto al 2016; en el 2018, se recupera sin llegar a los niveles del 2016, como se muestra en el gráfico donde se describen los datos del PIB y la actividad de la construcción. Ante ello, el saldo de la banca comercial para los desarrolladores de vivienda se reportó en 63.8 mmp, lo que indica un aumento del 10.8 por ciento con respecto al 2016, un factor determinante para el aumento de la participación de INFONAVIT, en las cifras además de CEDEVIS, son las modalidades existentes para que los propietarios que no pueden pagar sus casas obtienen facilidades de pago y no se pierdan las propiedades.

_Sistema hipotecario

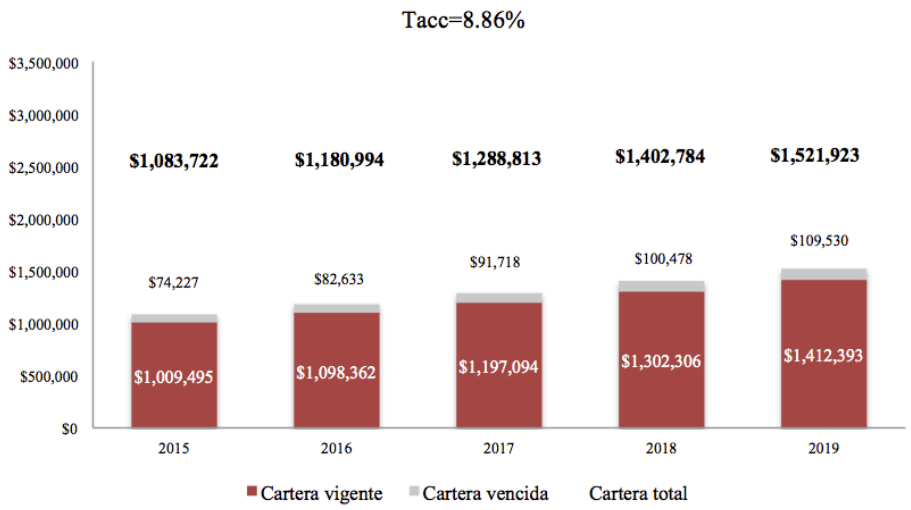
En general, en el año de 2017, se tuvo un saldo positivo para el sistema hipotecario mexicano, particularmente meritorio si se considera el entorno financiero y económico. Entre las facilidades y ventajas a considerar, destaca la disponibilidad de crédito en la mayor parte de los intermediarios financieros del país y la posibilidad de tomar hipotecas a tasa fija en pesos o en salarios mínimos que protege a los acreditados de cualquier repunte en la inflación.

—

114 Los *certificados bursátiles* son instrumentos de deuda de mediano y largo plazo, emitidos por empresas privadas que participan en el mercado de valores en los que se especifica el valor nominal pesos o en unidades de inversión, el plazo de vencimiento, la tasa de rendimiento ya sea variable o fija, y la garantía que puede ser quirografaria, avalada o fiduciaria, entre otros.

Los precios de las viviendas se han mantenido estables y las tasas de interés de las hipotecas no han sufrido modificaciones importantes de 2017 a 2018. También es importante tener presente la existencia en el mercado de seguros de protección de pagos o desempleo que pueden contratarse con la hipoteca y mitigar la eventualidad de la pérdida del empleo hasta por 12 meses.

Durante el 2017, en México, el saldo total de la cartera hipotecaria administrada por el INFONAVIT, así como Bancos y SOFOMES, superó la cifra de 3.19 mil millones de dólares, lo que significa un incremento del 10.8 por ciento con respecto al 2016. Lo anterior significa la existencia de más de 6.5 millones de pesos nuevos en créditos hipotecarios.

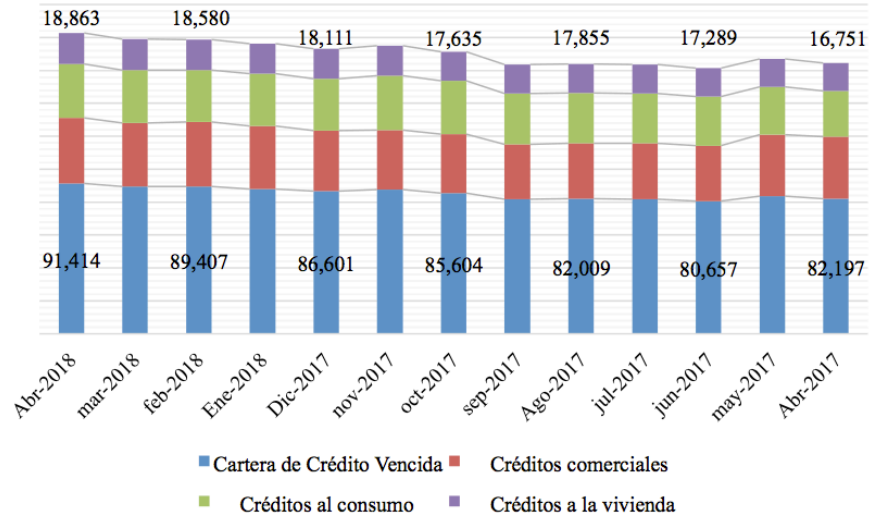


(cifras en millones de pesos)

Gráfica 12: Cartera hipotecaria de Infonavit 2015-2019
Fuente: Informe trimestral de la Sociedad Hipotecaria Federal.

En este sentido, el sector terminó en abril de 2018 con una participación del 2.9 por ciento de la cartera empresarial y el 17.2 por ciento con respecto a la industria de la construcción. Con respecto a la cartera vencida, en el año se registra un aumento en los indicadores por este concepto, al pasar de 18.8 mdp en abril del 2018 con respecto a 16.7 mdp en abril de 2017, con un incremento de 2.1 lo que significa un 12 por ciento de incremento que tiene su origen en el deterioro en las condiciones del país derivado de la inestabilidad provocada por la situación comercial con el mercado estadounidense.

Gráfico 13: Cartera de la industria hipotecaria, 2017-2018.
Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV, abril 2018.



No obstante, se puede considerar que el crecimiento observado en la cartera vencida ha sido moderado, y será un parámetro que monitorear durante el 2018, en la medida que las relaciones mercantiles tomen forma, así como la estrategia que decida tomar el presidente electo Andrés Manuel López Obrador. Una temática destacable es el Mercado de Suelo en México, el cual va ligado del mercado de capitales y el mercado hipotecario, sin embargo, en él se destaca la operabilidad urbana de desarrollo inmobiliario. En este sentido, el valor del suelo en México ha aumentado significativamente del 2015 al 2018, debido a la competencia en las adquisiciones, esto pese a que el suelo es uno de los activos inmobiliarios menos líquidos y sin embargo, precisamente, su valor sigue sufriendo fuertes ajustes. En México no hay muchos datos específicos respecto al mercado de suelo, lo cual es perjudicial, pues el conocimiento del mercado y de sus realidades permitiría que las sociedades inmobiliarias, pudieran determinar cómo debe ser el valor y desarrollo de una cartera de suelo más completa, y así cuantificar más precisamente una inversión en función de la viabilidad comercial de este activo.

_Los Mercados de Bonos

Los instrumentos e instituciones financieras que proporcionan el mecanismo para transferir o distribuir capitales de la masa de ahorradores hacia los demandantes de vivienda son particularmente los relativos al mercado de capitales. A pesar del impacto en la liquidez de los mercados, en 2008 fueron colocados en el mercado 1,340 millones de dólares en Borhis[115] y Bonhitos[116], 400 millones dólares en otras emisiones respaldadas por hipotecas y 1,200 millones de dólares en CEDEVIS[117], con lo cual, se emitieron alrededor de 3 mil millones de dólares. Entre 2003 y 2009, el monto total acumulado de emisiones públicas respaldadas

por hipotecas, valuadas en su origen, ascienden a 10 mil millones de dólares (tomando en cuenta las emisiones realizadas por el INFONAVIT y el FOVISSSTE). La Comisión Nacional Bancaria de Valores reportó que, en 2014, año en el cual se emitieron bonos por el valor de 8,255 millones de pesos, aproximadamente 635 mil dólares. De esta manera, como parte de su misión estratégica institucional, el FOVISSSTE estructuró un programa de bursatilización de hipotecas por un monto de casi 2 mil millones de dólares en 2008, a fin de otorgar un mayor número de nuevos créditos y así contribuir con el cumplimiento de las metas de crecimiento consistente en duplicar el monto de créditos otorgados, al elevar la cobertura de la demanda al 50 por ciento de la población activa y promover una mayor calidad de la vivienda financiada al cierre de 2012.

En junio de 2009, realizó una primera emisión de 8.2 millones de Certificados Bursátiles (CBF's) denominados TFOVIS 09U con la colocación de deuda respaldada en hipotecas por alrededor de 300 millones de dólares pesos, a una tasa anual de interés de 5.3 por ciento fijo y a un plazo de hasta 30 años, mismos que registraron una demanda cercana a los 420 millones de dólares. El último año de emisión de los TFOVIS fue 2014, donde se emitieron 5,410 millones de pesos en estos bonos, equivalente a 416 mil dólares.

Actualmente el INFONAVIT tiene capacidades operativas para realizar una emisión de mercado cada 2 ó 3 meses, con lo cual podría estar haciendo, de existir condiciones en los mercados, de 4 a 6 emisiones al año. La última emisión de CEDEVIS fue realizada en 2014, se emitieron 2,845 millones de pesos en dichos fondos, lo que representa 218 mil dólares. A la fecha, se tiene previsto desarrollar como una alternativa del mercado de capitales en México, la emisión de bonos cubiertos[118], herramienta de financiamiento hipotecario más utilizada por las instituciones crediticias europeas y que, eventualmente, podría significarle al mercado financiero de la vivienda en México, incursionar en un mercado donde se emiten al año más de 200 mil millones de dólares. Las autoridades financieras de Estados Unidos de América (EUA) han venido impulsando el desarrollo de este mercado de manera reciente como medio para lograr el retorno del financiamiento a la vivienda en ese país y es posible que, a futuro, este tipo de instrumentos tome preeminencia sobre el modelo de bursatilización.

—

115 El BORHI es un bono respaldado por una hipoteca que cumple con características específicas que Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) que permite facilitar el acceso a una gran fuente de recursos que permita el desarrollo de esquemas de financiamiento de apoyo en la demanda de créditos hipotecarios. Este bono permite conectar el mercado primario y secundario de créditos hipotecarios, se propicia una reducción importante en las tasas de interés que pagan los acreditados.

116 Los BONHITOS son instrumentos respaldados por hipotecas que son administrados por Hipotecaria Total (HiTo). Este modelo de bursatilización hace posible estandarizar las hipotecas para que sean fondeadas con bonos fungibles de plazos iguales al plazo de la hipoteca, manteniendo sobre sus libros por un tiempo menor, lo cual reduce el capital requerido para cumplir con la regulación de Basilea.

117 Los Certificados de Vivienda (CEDEVIS) son certificados bursátiles respaldados por hipotecas originadas por el Infonavit, emitidos desde un fideicomiso. Los Cedevis constituyen una fuente de financiamiento alterna del Instituto, ya que los recursos provenientes de la colocación se reinvierten en los nuevos créditos que se otorgarán a los trabajadores derechohabientes.

118 Los Bonos Cubiertos son obligaciones emitidas por instituciones financieras que están respaldadas, al igual que en las bursatilizaciones de activos financieros, por un conjunto de créditos hipotecarios que permanecen en el balance del emisor y los flujos que éstas generan sólo se destinan al pago de los bonos en caso de insolvencia del emisor. El pago de los intereses del bono, se realiza directamente desde la tesorería del emisor con los flujos generados por la cartera de créditos y el pago del principal se realiza al vencimiento del bono, refinanciando la emisión.

_Bursatilización de la Cartera Hipotecaria de Vivienda

La bursatilización de cartera hipotecaria inicia en el 2003, y tuvo un amplio desarrollo y aceptación durante los siguientes años, particularmente en el 2006 y 2007. Durante el 2008, el volumen de cartera bursátil se contrajo, como un claro resultado de una disminución en el apetito de activos hipotecarios por parte de los inversionistas institucionales. En 2008, se realizaron trece transacciones cuyo monto total representó el 82 por ciento del volumen bursatilizado durante el 2007. Cabe resaltar que el INFONAVIT logró colocar cinco emisiones de CEDEVIS por un total de 1,200 millones de dólares, lo cual significó un incremento del 47 por ciento respecto al colocado durante el 2007. El año en el cual más bonos fueron emitidos fue 2009, con la generación de 36,580 millones de pesos en bonos, en dicho año se generaron, Bornis, CEDEVIS, Tfovis y Bonhito, situación que pudo haber sido reforzada por la crisis económica del año, la emisión de bonos poco a poco fue bajando hasta llegar a 0 en 2015, situación en la que se mantuvo 2016 y 2017[119].

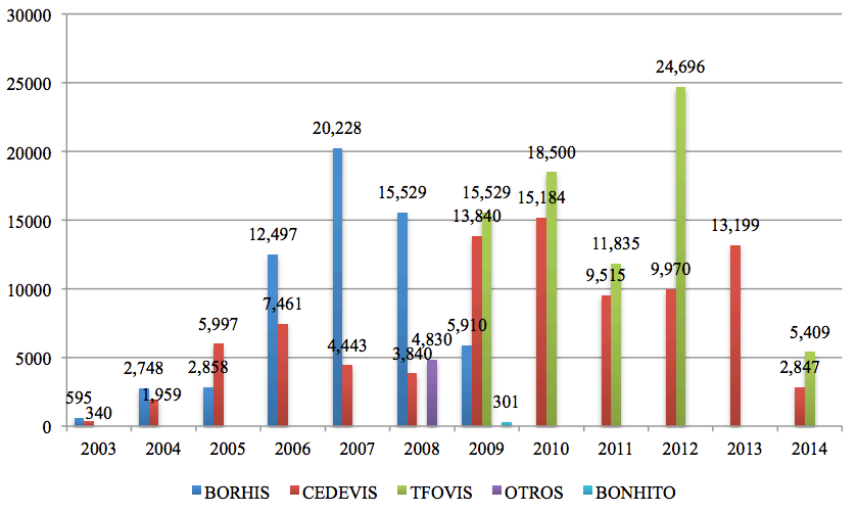


Gráfico 14: Certificado bursátil, tipo de serie y por año de emisión, 2003-2015
Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2003-2015, CNBV.

En México, menos del 6 por ciento de la cartera hipotecaria fue financiada por medio de la bursatilización, mientras que en Estados Unidos dicho nivel fue del 60 por ciento. El hecho de que la bursatilización en México sea un mecanismo de fondeo con una participación todavía limitada, ayudó a disminuir la vulnerabilidad del sistema hipotecario mexicano ante un entorno financiero sumamente hostil. Sin embargo, la única manera de mantener disponibilidad del crédito hipotecario, que México requiere, es seguir desarrollando este mecanismo de fondeo, el cual ofrece una gran profundidad. Para lograr que los inversionistas

—

119 Importe colocado por tipo de certificado bursátil, tipo de serie y por año de emisión, CNBV. 110

institucionales vuelvan a sentirse cómodos, participando en la bursatilización de cartera hipotecaria, se deberá de trabajar en aspectos fundamentales como lo son transparencia, supervisión, información oportuna y fortalecimiento de prácticas corporativas, entre otros.

De igual modo, en 2008 se iniciaron las operaciones de HiTo (Hipotecaria Total), coinversión basada en el sistema hipotecario danés. Desde diciembre de 2007, fecha de la primera bursatilización, hasta los registros de agosto del 2009, se han bursatilizado más de 2,740 créditos hipotecarios a través de HiTo, con un monto de inversión de alrededor de 140 millones de dólares.

En 2008, se inicia una nueva modalidad de emisión con el producto Microcrédito, el cual aprovecha la infraestructura de los Borhis y permite bursatilizar créditos en masa previamente originados, en contraste con el modelo tradicional de HiTo que bursatiliza crédito por crédito. A pesar de que la estructura HiTo sigue existiendo en México, los bonos de vivienda no continuaron emitiéndose, la última emisión de Borhis y de Bonhito fue en 2009 (5,910 y 1301,2 millones de pesos respectivamente).

Desde julio de 2008, el mercado de bursatilizaciones de créditos puente ha decreció por la falta de liquidez en el mercado y se vio afectado por meses dada la degradación de bonos respaldados por créditos a la construcción, debido a que no existía un modelo rector de este mercado. Asimismo, los inversionistas y calificadoras han manifestado la necesidad de que exista un seguimiento de calidad en los activos de estas estructuras, así como la proveeduría de información periódica para el seguimiento e inversión de estas como se lleva a cabo en los Borhis y Bonhitos. Sin embargo, después de la crisis del 2009, la emisión de bonos bajó al grado de ser nula para el 2017, no obstante, los bonos CEDEVIS tiene una calificación AAA, además la inestabilidad del mercado puede provocar la reemisión de dichos bonos. De esta manera a 2018, las bursatilizaciones respaldadas por créditos puente fueron emitidas principalmente por SOFOLES y SOFOMES Hipotecarias con un monto aproximado de 2 mil millones de dólares[120].

—

120 Sociedad Hipotecaria Federal SHF, 2017.

07 TIPOLOGÍA Y PRECIOS DE MERCADO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

_ Tipología de la vivienda

México no es un país que cuente con un ordenamiento legal o institucional que de manera oficial establezca los parámetros de las distintas tipologías de la vivienda. Sin embargo, los agentes que participan en el mercado de vivienda tienen clasificaciones muy similares de la vivienda según su valor o precio. Adicionalmente, cabe señalar que, como referencia para la actualización del valor en el tiempo, se utilizan en el mercado de la vivienda, únicamente tres denominaciones: UDIS[121], Salario Mínimo Mensual de la Ciudad de México y Dólares. Las instituciones que se toman en cuenta para la categorización de la vivienda por el volumen de operaciones son el INFONAVIT, CONAVI, y SHF, las cuales consideran la clasificación en UDIS de acuerdo a lo contemplado en el reporte del Costo Anual Total (CAT) en cumplimiento con la *Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado*, y de acuerdo a las definiciones establecidas en el *Registro Único de Vivienda* (RUV), mientras que la segmentación del mercado habitacional de consultores privados está referida en términos de dólares y también en salarios mínimos.

En general, todos los agentes de vivienda coinciden con la tipología de vivienda clasificada en: *Mínima, Social, Económica, Media, Residencial y Residencial plus.*

Dada la importancia de contar con un marco único, consistente y actualizado en el sector de la vivienda la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), se elaboró una propuesta de segmentación del mercado de la vivienda a fin de contar con los instrumentos y parámetros de operación crediticia que permita ser más eficientes a todos los agentes involucrados en el sector de la vivienda. En tal sentido, en el siguiente cuadro se muestra las variantes de categorización de la vivienda, según su valor, que son referidas por las principales entidades financieras de vivienda en México.

—

121 UDIS (Unidad de Inversión). La unidad de inversión es una unidad de cuenta de valor real constante, en la que pueden denominarse títulos de crédito, salvo cheques y en general contratos mercantiles u otros actos de comercio. El 1o de abril de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en UDIS. Desde el 4 de abril de 1995, el Banco de México publica en el Diario Oficial de la Federación el valor en moneda nacional de la Unidad de Inversión, para cada día, conforme a lo siguiente: a) a más tardar el día 10 de cada mes publica el valor correspondiente a los días 11 a 25 de dicho mes; y b) a más tardar el día 25 de cada mes publica el valor correspondiente a los días 26 de ese mes a 10 del mes siguiente. La variación porcentual del valor de la UDI del 10 al 25 de cada mes será igual a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), en la segunda quincena del mes inmediato anterior. La variación del valor de la UDI, del 25 de un mes al 10 del mes inmediato siguiente, será igual a la variación del INPC en la primera quincena del mes referido en primer término. Para determinar las variaciones del valor de la UDI correspondientes a los demás días de los períodos de publicación, la variación quincenal del INPC, inmediata anterior a cada uno de esos períodos se distribuirá entre el número de días comprendidos en el período de publicación de que se trate, de manera que la variación del valor de la UDI en cada uno de esos días sea uniforme.

Tipología (1)	Rango UDIS	De USD Dólares	Hsta USD Dólares
MÍNIMA	Hasta 24,500		$7,224
SOCIAL	De 24,501 a 60,000	$7,225	$17,692
ECONÓMICA	De 60,001 a 115,000	$17,693	$33,910
MEDIA	De 115,001 a 300,000	$33,911	$88,461
RESIDENCIAL	De 300,001 a 610,000	$88,4612	$179,871
RESIDENCIAL PLUS	Mayor de 610,000	Más de $100,000	$179,872

Tipología (2)	Rango VSMMDF (2017)	De USD Dólares	Hsta USD Dólares
ECONÓMICA	Hasta 118		$17,191
POPULAR	De 118 a 200	$17,192	$26,861
TRADICIONAL	De 200 a 350	$26,862	$47,007
MEDIA-RESIDENCIAL	Mayor a 350	Más de $50,000	$47,007

Tipología (3)	Rango DÓLAR FIX	De USD Dólares	Hasta USD Dólares
ECONÓMICA			$16,979
POPULAR		$16,980	$26,530
TRADICIONAL		$26,531	$46,427
MEDIA-RESIDENCIAL		Más de $50,000	$46,428

Tabla 16: Clasificaciones y Tipologías de la Vivienda en México según entidades financieras.
Fuente: Sociedad Hipotecaria Federal, (SHF), 2017, SNIIV 2.0 SEDATU 2017.

Clasificación 1) De acuerdo a la Sociedad Hipotecaria Federal, con un rango en UDIS al 24 de julio de 2018 con un valor unitario de 4.2521.

Clasificació 2) De acuerdo a la CONAVI y el INFONAVIT, con un rango en veces el salario mínimo mensual en el Ciudad de México (VSMMDF) en 2018, con un valor unitario de $120 USD dólares americanos por mes.

Clasificació 3) De acuerdo a Consultores Privados, con un rango en USD Dólar FIX, que es el tipo de cambio que determina el Banco de México para solventar obligaciones denominadas en dólares de los Estados Unidos de América, pagaderas en la República Mexicana.

Con base en lo anterior, la propuesta de homologación en la categorización de la vivienda por parte de SHF, consiste en equiparar los límites de las distintas clasificaciones a la de rangos, en número de veces el salario mínimo mensual, salvo el de la vivienda para ser coincidente con el INFONAVIT-FOVISSSTE y con el de la Asociación Hipotecaria Mexicana de la Asociación Bancaria de México (AHM-ABM), para quedar de la siguiente manera:

Tipología (2)	Rango VSMMDF (2008)	De USD Dólares	Hasta USD Dólares
ECONÓMICA	Hasta 118		$17,191
POPULAR	De 118 a 200	$17,192	$26,861
TRADICIONAL	De 200 a 350	$26,862	$47,007
MEDIA-RESIDENCIAL	Mayor a 350	Más de	$47,007

Tabla 17: Propuesta de clasificaciones y tipologías de la vivienda en México.
Fuente: Sociedad Hipotecaria Federal, (SHF), 2017, SNIIV 2.0, SEDATU 2017.

_Índice de Precios de la Vivienda en México

Con la finalidad de establecer parámetros internacionales en el mercado del financiamiento a la vivienda en México, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) desarrolló el Índice SHF de Precios de la Vivienda en México (Índice SHF)[122] a partir del análisis de la viviendas (casas solas, en condominio, departamentos y otros), cuyo destino es residencial y que además son objeto de crédito hipotecario, para lo cual recurrió a dos procedimientos estadísticos correlacionados entre sí y que se llevan a cabo en diferentes etapas, el método hedónico (MH)[123] y el de ventas repetidas (VR).

La determinación de precios de la vivienda, por el método hedónico, se fundamenta en procedimientos de descomposición del precio de la vivienda. Conforme a criterios internacionales, los fundamentos que se consideran para la composición del precio de la vivienda son los atributos relacionados con la superficie construida, número de cuartos y baños, antigüedad, depreciación habitual del inmueble, zonas comunes, disponibilidad de estacionamientos y elevadores, etc., así como su localización geográfica y entorno urbano y/o rural circuncidante. En México, este análisis de atributos de la vivienda se le conoce como índice de precios de calidad constante.

El método de análisis de ventas repetidas proporciona información de precios de ventas, para un conjunto determinado de inmuebles en ciudades seleccionadas incluyendo a los mercados de vivienda en renta y usada (viviendas existentes y vendidas por el propietario). Asimismo, considera aspectos hipotecarios, financieros y físicos de la vivienda para formular los siguientes indicadores, otros más:

—

122 El *Índice SHF* es un indicador estadístico, diseñado y calculado por SHF, que permitirá obtener las tasas de apreciación o depreciación de las viviendas, a través del tiempo, por regiones geográficas. SHF, a través de este nuevo mecanismo de medición para el sector de la vivienda en México, busca avanzar en la consolidación del mercado hipotecario al proporcionar, trimestralmente, información oportuna y de calidad acerca del valor de las viviendas. Con el Índice SHF, México forma parte de las naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que disponen de esta información imprescindible para el sector de la vivienda, en particular, y para el sector financiero, en general.

123 El método hedónico es un método de valoración de intangibles, usado en mercados laborales y de finca raíz con énfasis en el medio ambiente. Una función Hedónica es una relación entre el precio de un bien heterogéneo y las características diferenciadas en él contenidas. Se trata de analizar tanto la producción como el consumo de un bien heterogéneo, mediante la desagregación en sus unidades más básicas, sobre las que se basa el proceso de compra y venta: sus características y atributos. Como normalmente cada atributo no tiene un precio por separado, el precio del bien heterogéneo representa la valoración del conjunto, es decir, el efecto agregado de precios implícitos o hedónicos de cada característica y de las cantidades de cada una.

- Precio de compra y vigente de la propiedad.
- Tasa de apreciación/depreciación del inmueble.
- Monto hipoteca inicial y actual.
- Préstamo/Valor de la vivienda.
- Precio de adquisición/Precio del alquiler (porcentaje).
- Número de transacciones de la vivienda.
- Vendida a través de agente inmobiliario u ofrecida por el propietario.
- Tasa de interés de la hipoteca.
- Refinanciamientos .
- Índice de absorción (tiempo promedio del inmueble en el mercado).
- Gastos en mantenimiento.
- Nivel de endeudamiento de los hogares: pago hipoteca/ingreso del hogar.
- Ecotecnologías y comunicaciones (Internet), entre otros.

Desde 2005, se ha realizado estudios de precios de la vivienda en México, mediante el uso del método de ventas repetidas y Hedónico, mismos que se basan en una muestra representativa de su población. De esta manera, los resultados obtenidos por ambos métodos se incorporarán en el denominado método mixto[124] para generar información continua de las condiciones financieras, de la oferta y demanda en el sector mediante la *Encuesta Continua Financiera Residencial*[122] que lleva a cabo la SHF.

Los estudios han generado índices de precios para el ámbito nacional, por entidad federativa, para la vivienda nueva y usada, por clase y tipología (para vivienda social, económica, media y residencial) En el período 2005 a 2016, el Índice SHF registró un aumento de 70.39 por ciento al pasar de 70.99 a 120.99. Por segmento, los de las casas solas crecieron 70.62 por ciento, en condominio- departamento 70.03 por ciento, la económica-social en un 61.34 por ciento y la media residencial en 79.82 por ciento.

La participación porcentual de las viviendas -por tipología-, se encuentran segmentadas en el mercado nacional en 9.6 por ciento para la vivienda económica; 41.7 por ciento en vivienda popular; un 32.1 por ciento en vivienda tradicional y el 17 por ciento restante corresponde a la vivienda media -residencial. Cabe señalar que tan sólo la vivienda económica y popular contribuyen con el 51 por ciento de las viviendas en el mercado en México.

El precio medio nacional en México de una vivienda es de $628.6 miles de pesos, lo que equivale a $31,430 dólares americanos, la cual corresponde al de una vivienda tipo media. En contraposición en la Ciudad de México, al menos el 25 por ciento de los precios son mayores o iguales a $71,500 dólares americanos aproximadamente, es decir el doble del promedio nacional. De acuerdo al Índice SHF, los precios medios de la vivienda nueva aumentaron 5.2 puntos porcentuales más que los de la usada. Con 34.5 millones de atributos se estimaron con elevada verosimilitud 20 modelos econométricos para determinar el Índice SHF de Precios.

—

124 También conocido como PER. Indica cuántos años es necesario esperar para recuperar la inversión en vivienda precio de adquisición, dado su rendimiento anual (alquiler). Se utiliza para medir posibles sobrevaluaciones de los precios de la vivienda.

125 La Encuesta de Satisfacción Residencial evalúa el grado de satisfacción de la población adquiriente de vivienda nueva en conjuntos habitacionales, donde al menos una tiene seguro de crédito a la vivienda, y que ha sido adquirida a través de Sofoles, Bancos, Infonavit y Fovissste. Además, proporciona información para políticas públicas y estrategias privadas tendientes a mejorar la calidad de las viviendas, ciudades y atención al cliente final.

En el primer trimestre de 2016, el Índice SHF se apreció 120.96 por ciento en términos nominales anuales. Así en el primer trimestre el crecimiento nominal anual fue de 3.22 por ciento. En este sentido, como resumen al tema del índice SHF de Precios de la Vivienda en México, para el cuarto trimestre del 2017, se muestra lo siguiente:

- El precio de las viviendas con crédito hipotecario garantizado en México aumentó 7.37 por ciento, en el cuarto trimestre del año respecto al mismo periodo de 2016.

- El Índice SHF acumuló un crecimiento de 6.11 por ciento a tasa anual.

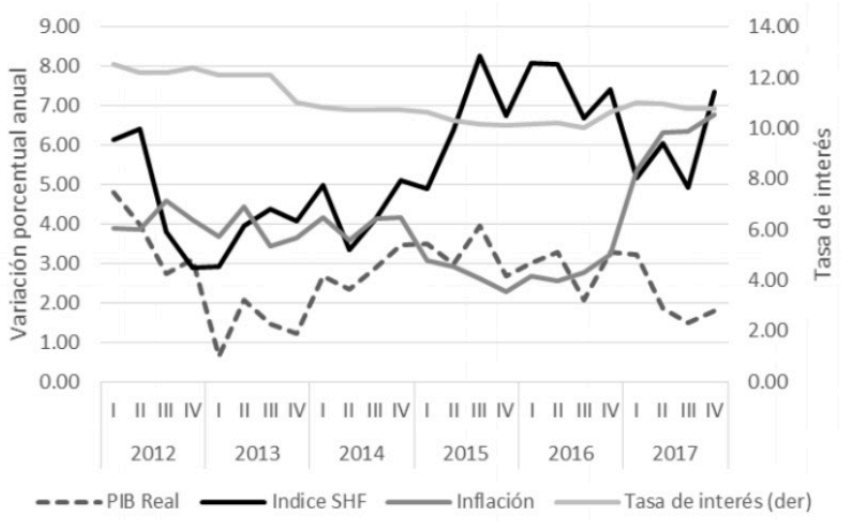
- El precio medio de una vivienda con crédito hipotecario en México fue de $755,620 pesos y el precio mediano de $498,173 pesos.

- Los precios de la vivienda nueva en el ámbito nacional tuvieron un aumento de 6.14 por ciento y los de la usada de 6.08 por ciento respecto al año anterior.

- En la zona metropolitana del Valle de México el Índice SHF presentó un crecimiento de 5.43 por ciento, en la de Guadalajara aumentó en 6.62 por ciento y en la de Monterrey 6.75 por ciento.

Es importante destacar que, el índice formulado por la SHF, es un indicador macroeconómico relevante que describe la situación socioeconómica del país, pues el desempeño del mercado de la vivienda se presenta en un entorno macroeconómico de contracción, ya que el PIB creció 1.8 por ciento en el cuarto trimestre del 2017 de acuerdo con la estimación oportuna del INEGI (ver gráfica siguiente). Asimismo, el número de trabajadores registrados en el IMSS creció 4.02 por ciento, la tasa de inflación, medida con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), fue de 6.77 por ciento y la tasa de interés hipotecaria aumentó 0.13 por ciento en 2017 contrastado con 2016. De esta forma, el aumento de los precios de las viviendas durante 2017 responde a sólidos fundamentos de mercado.

Específicamente, el Índice SHF de Precios de la Vivienda presentó las siguientes cifras referidas a la variación anual acumulada de 2017 respecto a 2016, por entidad federativa. En la Ciudad de México, los precios de las viviendas aumentaron 7.92 por ciento, San Luís Potosí 7.13 por ciento, Sinaloa 7.06 por ciento, Baja California Sur 6.96 por ciento, Nuevo León 6.95 por ciento, Michoacán 6.91 por ciento, Yucatán 6.81 por ciento, Jalisco 6.74 por ciento, Colima 6.63 por ciento, Guanajuato 6.58 por ciento, Nayarit 6.54 por ciento, Zacatecas 6.47 por ciento y en Campeche el Índice SHF incrementó 6.45 por ciento. Los Estados que se mantiene por debajo de la media nacional son: Puebla 6.04 por ciento, en Tabasco el Índice SHF aumentó 6.04 por ciento, en Aguascalientes 6.04 por ciento, en Querétaro 5.77 por ciento, en Coahuila 5.73 por ciento, en Chihuahua 5.68 por ciento, en Baja California 5.60 por ciento, en Oaxaca 5.59 por ciento, en Guerrero 5.55 por ciento, en Morelos 5.50 por ciento, en Quintana Roo en 5.49 por ciento, Chiapas 5.46 por ciento, en Tamaulipas 5.37 por ciento, en Durango 5.12 por ciento, en Tlaxcala 5.08 por ciento, en Sonora 5.02 por ciento, en México 4.90 por ciento, en Veracruz 4.72 por ciento y en Hidalgo 4.39 por ciento.



Gráfica 15: Indicadores macroeconómicos seleccionados, variación porcentual anual, 2012-2017.
Fuente: Elaborado por Dirección de Análisis Sectorial y Desarrollo de Negocios (DASDN), con datos del INEGI, y BANXICO.

En 2017 el Índice SHF de Precios de la Vivienda se mostró diverso por Estado, puesto que 13 entidades mostraron comportamientos porcentuales más altos a la media nacional y 19 más bajos. Por su parte, a fin de determinar los costos totales de los precios de la vivienda que se derivan de los créditos hipotecarios en México, en la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros se define al CAT como el "costo anual total de financiamiento expresado en términos porcentuales anuales que, para fines informativos y de comparación, incorpora la totalidad de los costos y gastos inherentes a los créditos, préstamos o financiamientos que otorgan las Entidades", como bancos comerciales y SOFOMES.
El 1o de julio de 2003, el Banco de México publicó la "Resolución que establece los componentes, la metodología de cálculo y la periodicidad del Costo Anual Total" misma que ha sufrido algunas modificaciones; la más reciente mediante la Circular 21/2009 que entró en vigor el día 17 de noviembre del 2009. Entre las disposiciones vigentes previstas se establece que se deberán considerar los siguientes conceptos:

I. Monto del crédito garantizado a la vivienda.
II. Pago del principal.
III. Los intereses ordinarios.
IV. Las comisiones por investigación, análisis, otorgamiento, apertura, administración y cobertura de riesgos que el cliente esté obligado a pagar como condición para contratar el crédito o durante su vigencia.
V. Las primas de las operaciones de seguros de vida, invalidez, desempleo, daños y robo que las entidades exijan, y cuyo propósito sea garantizar el pago parcial o total del crédito.

Asimismo, la información correspondiente a créditos otorgados por las SOFOMES con recursos de SHF se divide en dos partes: (1) Créditos operados en Unidades de Inversión (UDIS), en donde se distingue el tipo de programa: tradicional, cofinanciamiento o Apoyo Infonavit; y se considera un valor fijo de vivienda de $300,000 pesos para los dos primeros y de $700,000 pesos para el último, con un aforo del 90por ciento y un plazo de 25 años; lo cual permite comparar las cifras entre las distintas instituciones; y, (2) Créditos operados en pesos en los que se consideran los mismos programas, valores de vivienda y aforo que en el inciso anterior a plazo de 20 años. De esta manera, únicamente se contemplan los esquemas de pagos y tasas fijas. Las variables que se reportan permiten comparar las erogaciones iniciales del crédito (gastos de apertura, costo del avalúo y del estudio socioeconómico), el pago mensual, el enganche, el nivel de ingreso requerido, el porcentaje máximo de préstamo en relación con el valor de la vivienda y el CAT correspondiente.

Por su parte, otro indicador financiero es el *Costo Efectivo Remanente* (CER)[126] mismo que permite conocer el precio del resto de la vigencia del crédito contratado. Este indicador se expresa en forma de tasa anualizada e incluye todos los pagos que el cliente deberá realizar en el plazo remanente de su crédito. El CER se calcula después de la contratación del crédito y tantas veces como sea necesario. Para fines comparativos, el CER se informa mes a mes en los estados de cuenta del acreditado. Permite conocer el costo del plazo remanente del crédito y utilizarlo con fines comparativos para estimar cuánto le cuesta mantener su crédito con las condiciones actuales u optar, en caso dado, por cambiar la hipoteca de una institución a otra. En diciembre de 2016 se expidió la "Ley para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización" - UMA[127], la cual de acuerdo con el Art. 1 de la misma tiene como objeto "*establecer el método de cálculo que debe aplicar el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para determinar el valor actualizado de la Unidad de Medida y Actualización*". La UMA es el indicador con el que se midan los rubros de seguridad social como tu crédito Infonavit, en vez del salario mínimo (80 pesos). Actualmente la UMA vale 75.49 pesos. Asimismo, como parte de los cambios en la política de vivienda federal para 2018, se cancelarán los subsidios de vivienda nueva a quienes perciban más de 2.8 Unidades de Medida y Actualización (UMA).

Ahora bien, de acuerdo con el Art. 4 de esta Ley[128], nos dice que el valor actualizado de la UMA se calculará y determinará anualmente por el INEGI, de conformidad con el siguiente método: (1) El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la UMA del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno más la variación interanual del índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior; (2) El valor mensual será el producto de multiplicar el valor diario de la UMA por 30.4; y, (3) El valor anual será el producto de multiplicar el valor mensual de la UMA por 12. El INEGI dio a conocer que la unidad de medida determinada para este ejercicio fiscal del 2018, será

---

126 El CER se refiere a Costo Efectivo Remanente. Es un término que define el porcentaje que implica cambiar la hipoteca de una institución bancaria a otra y la comisión que debe pagarse por cancelación anticipada.

127 La Unidad de Medida y Actualización (UMA), es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas. El valor mensual de la UMA se calcula multiplicando su valor diario por 30.4 veces y su valor anual se calcula multiplicando su valor mensual por 12.

128 Ver: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDVUMA_301216.pdf*

de 80.60 pesos, cifra mayor en 6.77% a la determinada para 2017, quedando en un valor mensual de $2,450.24 pesos y el anual en $29,402.88 pesos a valor diario. Esta medida traerá beneficios para los trabajadores, en lo que respecta a los créditos de INFONAVIT.

_Índice de Eficiencia del mercado de vivienda en renta

El Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) del INEGI desarrolló una metodología para presentar el Índice de Vivienda en Renta (IVR) como un instrumento que mide la eficiencia del mercado de la vivienda en renta por entidad federativa y nacional. El IVR considera aspectos como la asequibilidad, el sobregasto en renta, la brecha de ingreso, hacinamiento, y la calidad de los espacios habitables en la vivienda arrendada. Los resultados nacionales del IVR en México señala que los hogares pagan una renta promedio de mensual de $2,281 pesos, equivalente al 16.7 por ciento de su total de ingreso. De estas, el 5.3 por ciento tienen sobregasto en renta. Mientras que la brecha de ingreso es del 46.0 por ciento del ingreso en los hogares que necesitan percepciones adicionles, lo que significa que con un salario promedio de %8,647 psos mensuales, requieren de un ingreso adicional de $3,980 pesos para tener un gasto óptimo en renta. Asimismo, el 25.7 por ciento de las viviendas en renta se encuentran en hacinamiento. Por lo que se requieren 1.3 millones de dormitorios adicionales para cubrir el déficit de espacios habitables.

Otros datos arrojados por el IVR refiere que en 2016, el indicador de la eficiencia en el mercado de vivienda en rentas tuvo un alcance del 22 puntos en la escala de 0 a 100, un punto adicional con respecto a los resultados de 2015, por lo que significa la variación obedece a una menor asequibilidad, más pagos excesivos y un aumento en la brecha del ingreso. El IVR en 2016 arroja datos de que Guanajuato es la entidad menos eficiente en contraposición Zacatecas es la entidad con indicadores más favorables en cuanto a la eficiencia en el mercado de la vivienda en renta en México. La menor asequibilidad la tiene Sonora con el 6.7 contra el 24.4 por ciento de la Ciudad de México; en cuanto al indicador de sobrecosto en renta, Colima presenta las mejores condiciones con el 1.6 por ciento contra el 11.5 de la Ciudad de México; en cuanto a la brecha de ingreso el Estado de Hidalgo tiene un 24.7 por ciento, mientras que en Durango el 64.8 por ciento de los hogares requieren más ingreso para reducir el sobreendeudamiento por arrendamiento. Por lo que respecta al hacinamiento, Quintana Roo presenta lo mejores resultados con 13.8 por ciento, mientras que Colima registro el más alto con el 41.5 por ciento. De igual manera Quintana Roo es la entidad que requiere de menos dormitorios adicionales en renta, con respecto a Colima que necesita un incremento de 30.8 más dormitorios.

En términos generales, el Índice de Viviendas en Renta en 2016 establece que Zacatecas es la entidad que obtuvo una mejor evaluación con 14.7 puntos en contrasentido el Estado de Guanajuato con 28.4 puntos presentó los indicadores más desfavorables para este mercado.

08 LECCIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EXPERIENCIA MEXICANA EN POLÍTICAS DE VIVIENDA

_ Recomendaciones de la experiencia mexicana en políticas territoriales

La expresión social y política, son factores fundamentales que significan un paréntesis en la elaboración de un esquema de orden territorial. El objetivo de toda sociedad es la búsqueda por la satisfacción de demandas e intereses que logren el bienestar colectivo y el perfeccionamiento de la democracia. Pero también consentimos, que tales aspiraciones, no son viables en la pobreza y el desempleo que, como signos de nuestro tiempo, marcan la inequidad y la injusticia que prevalece en muchos de nuestros pueblos y regiones del país. Es necesario disponer, de un instrumental técnico-político que permita medir los costos de las decisiones políticas que son conducidas y motivadas por un afán de cumplir intereses del capital, y en el peor de los casos son resultado de los caprichos u ocurrencias de los gobernantes a intereses del capital pero sin abordar un autentico análisis del costo-beneficio que favorezca a la población más necesitada. Es deseable que la voluntad política de los gobernantes debe supeditarse en todo momento a las disposiciones constitucionales y a las responsabilidades que la ciudadanía le ha conferido en la conducción política de su futuro inmediato.

En el marco de los cambios políticos que se avecinan con las nuevas administraciones gubernamentales, la discusión sobre las nuevas bases del pacto federal, es sin duda lo más relevante, para encontrar fórmulas que den como resultado un nuevo orden de competencias en la relación política y de gestión pública entre la federación, los estados y los municipios. Es fundamental, que en un marco de respeto se fortalezca el federalismo, y con ello, se contribuya a una mejor redistribución de los recursos públicos y a una autentica descentralización del poder político. Considerando que estos aspectos tienen el propósito de fortalecer a los gobiernos locales, es innegable las implicaciones que esto conlleva en la estructuración del territorio y de los asentamientos humanos, marcamos su importancia para los efectos de garantizar el acceso a la vivienda, como uno de los preceptos más relevantes en términos del mejoramiento en la calidad de vida de la población.

La alternativa de un esquema estratégico de planeación y de organización territorial pretende ser un modelo de optimización del espacio para alcanzar metas en materia de vivienda en el orden socioeconómico y político, condicionadas por un marco de relaciones políticas y sociales que hagan más equitativo los beneficios de la gestión común. Es importante señalar que las restricciones institucionales y presupuestales posibles darán cuenta de la flexibilidad que éstas alcancen ante eventuales cambios coyunturales del orden económico y financiero interno y externo en el país, así como de la factibilidad de redistribución de los recursos federales a las entidades federativas y sus municipios de acuerdo a un esquema institucional de decisiones políticas que hagan posible su implementación.

La estrategia territorial como base del desarrollo urbano y rural se traduce en un conjunto de proyectos que en lo económico, establezcan criterios para racionalizar las decisiones en la elección de proyectos de inversión, de acuerdo a las características geo- económicas de la región y a las ventajas comparativas que éstas manifiesten para su sustentabilidad. Un diseño estratégico en este sentido, podría establecer una relación directa entre los recursos disponibles de la región y la eficiencia en la productividad con los beneficios y oportunidades que generen. En el aspecto social, se debe interpretar la realización de nuestra sociedad para que los intereses individuales se subordinen a los colectivos, y para que ésta, a la vez, condicione y promueva la satisfacción de las demandas de vivienda para los grupos y sectores que la conforman.

En este sentido, el perfeccionamiento de la integración social de cada ciudad y región, debe reafirmar el carácter global que nos identifica como nación, en donde los derechos y garantías de la individualidad como el acceso a la vivienda en un entorno de equipamientos y servicios básicos, la participación social, el acceso a la representación política, la igualdad, el empleo y la seguridad social, son preceptos inalienables del marco constitucional que orientan nuestro destino como nación. En lo político, se deberá establecer los espacios de conciliación política entre los distintos actores sociales que permitan desarrollar márgenes institucionales más amplios de gestión que propicie en todo momento, la adecuada gobernabilidad en un consenso cada vez más democrático.

En una estrategia nacional de ordenación del territorio, la concurrencia entre ordenes de gobierno federal y local, deberán ser debidamente normados a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Urbano, así como su congruencia en la leyes estatales y en su caso de estatutos territoriales. Todo ello, a fin de tener un marco institucional que nos permita sistematizar las particularidades de la estructura de gobierno federalista y las bases político administrativas, para que en lo general, se induzca a la adecuada coordinación intergubernamental. En este esquema, se presupone la adecuada armonía entre el orden público y la sociedad en general, para que de manera coordinada y concurrente, se conjuguen los esfuerzos tendientes para garantizar la adecuada gobernabilidad democrática del territorio.

Una estructura operativa nacional de coordinación intergubernamental para la ordenación del territorio, debe interpretar una clara capacidad de transformación y adecuación a las necesidades de las diversas regiones del país; ante todo, debemos reconocer la diversidad en el territorio como una realidad para, de esta manera, conciliar el sentido de unidad nacional. Un marco legal de coordinación intergubernamental debe marcar dos criterios distintos de aplicación: el primero, significa la observancia general (federal), en la regulación de la actuación entre ordenes de gobierno; el segundo, de observancia local debe establecer los marcos de regulación para la actuación coordinada entre entidades federativas y los municipios para el ordenamiento del territorio.

La estructura y estrategia de la planeación y ordenación del territorio, de acuerdo a la experiencia mexicana se debe a dos factores fundamentales: el primero, se funda en las especificidades de nuestro sistema político, particularmente por la discontinuidad de los programas sexenales y trianuales de Gobierno y los proceso diferenciado en la implementación de políticas públicas; el segundo, en lo relativo al propio proceso técnico de la planeación, organización y administración del territorio. El esquema con el que dilucidamos los cambios

estratégicos de planeación en el territorio, versan fundamentalmente en la diversidad de interrelaciones funcionales y espaciales del mosaico de redes urbanas de México.

En la estructuración y estrategia de la ordenación del territorio se debe poner mayor énfasis, en que la producción habitacional en México se lleva a cabo desde múltiples dimensiones y escalas, en un complejo marco jurídico-institucional y financiero, en situaciones profundamente adversas que limitan el acceso a la vivienda de la mayoría de la población, particularmente la que se encuentra en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Las dificultades históricas en la implementación de políticas y estrategias adecuadas para satisfacer las necesidades mínimas de vivienda tienen su origen en seis aspectos estructurales:

1) La falta de sostenibilidad financiera (pública y privada) para abatir el déficit;
2) El enorme rezago y la creciente demanda de vivienda;
3) La carencia de oferta de suelo apto para la vivienda social;
4) El acceso a la infraestructura y los servicios públicos básicos;
5) Los conflictos jurídicos en la tenencia de la tierra y la vivienda; y,
6) La falta de una adecuada coordinación gubernamental e intersectorial.

_Recomendaciones de la experiencia mexicana en políticas de vivienda

El contexto histórico es determinante para las acciones gubernamentales. Ahora bien, es cierto que se enfrentan varios retos, debido a lo complejo de la situación, sin embargo, existen estructuras que están tomando fuerza y es ahí donde se presenta un campo de oportunidad de mejora, analizar dónde se genera el conflicto las instituciones y dónde han fallado para ser asertivos en un futuro. En cuanto a la perspectiva global de la política gubernamental en materia de vivienda social, en voz de diversos actores de la sociedad civil, se debe transitar hacia un proceso de integración y racionalización de los diversos organismos oferentes, así como un replanteamiento sobre el papel del Estado, a fin de cumplir con una función básica como administrador de los programas de vivienda social, y como gestor y facilitador del financiamiento. En este sentido, se considera deseable que el gobierno deje el papel de proveedor directo y sustituya el otorgamiento de subsidios a la oferta y precios por el subsidio directo a la demanda y los estímulos a la producción social de la vivienda.

Un aspecto de importancia es el análisis, el diseño e implementación de políticas y la adecuación del marco jurídico en materia de vivienda, evitando, en la medida de lo posible que se politice, dado que cuando esto sucede tiende a la polarización de posiciones entre el gobierno y el sector privado, especialmente en la interpretación de las responsabilidades, obligaciones y derechos, que transitan entre el interés de reafirmar el papel del Estado como rector de políticas y estrategias, el interés privado por liberar el mercado del suelo y la vivienda.

Las diferencias reflejan posiciones divergentes en cuanto al papel que deben desempeñar cada cual para enfrentar y responder al problema de la vivienda en México. En este sentido, no se debe omitir una evaluación crítica al procedimiento y a la metodología, llevadas a cabo por las instituciones y actores involucrados en el proceso de formulación de la propuesta de

ley, para convocar y construir espacios cada vez más democráticos e incluyentes, en los que se permita escuchar y se consideren los razonamientos de la sociedad civil, a fin de contribuir en la elaboración de una legislación consistente e integrada de las demandas sociales. La clave está en la evaluación, pues de ahí parte de la retroalimentación que permitirá mejores resultados.

Es importante el acotamiento de los alcances del marco de la ley en la materia, para que sea de observancia exclusiva de la Administración Pública Federal refleja la complejidad, en el sistema político mexicano, para que una ley secundaria establezca la obligatoriedad de la concurrencia entre la federación, los estados (soberanos) y los municipios (autónomos). En este aspecto, es deseable que la Ley de Vivienda adopte un enfoque coordinado entre los tres ámbitos de gobierno y de éstos con los sectores social y privado, ya que a pesar de los esfuerzos realizados por la administración de Enrique Peña Nieto, los cambios fueron mínimos. Asimismo, que tenga en cuenta la indivisibilidad del derecho universal y constitucional que tienen todas las familias de disfrutar de la vivienda, especialmente los grupos vulnerables. Para lo cual, el marco internacional de los derechos humanos (Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y el desarrollo de los asentamientos humanos (Agenda Hábitat) podrían contribuir a una percepción valiosa de enfoque humanitario de la legislación.

Es indispensable que la legislación de vivienda se oriente hacia los sectores de la población en condiciones de mayor pobreza, marginación y vulnerabilidad, que se establezcan claramente las competencias de cada ámbito de gobierno en cuanto a la producción habitacional, de conformidad con las facultades que otorga la Constitución, y con la participación amplia y contundente de los sectores social y privado. Particularmente, es recomendable que la legislación establezca los instrumentos y apoyos para fomentar la producción social de la vivienda, incrementar el acceso a la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos básicos, garantizar la seguridad de la tenencia, y la protección jurídica a los desplazamientos motivados por desastre, contingencia o prevención de riesgos, y la garantía legal de los desalojos.

Se requiere con suma urgencia formular esa legislación como un modelo de gestión pública que permita fortalecer la producción de vivienda, a partir de cinco componentes fundamentales:

1. Subsidios directos a la demanda,
2. Ahorro previo,
3. Apalancamiento o crédito complementario a los subsidios,
4. Oferta de suelo de interés social, y,
5. Apoyo a la producción social.

En tal sentido, se pretendería un esquema progresivo de subsidios, buscando favorecer a la población de más bajos ingresos y vulnerable y promoviendo el ahorro popular como una fórmula para incentivar la participación del sector financiero privado. Este elemento es importante en la medida que tiene un impacto relevante en el mercado hipotecario. Todo ello, significaría fortalecer el marco jurídico vigente y consolidar una política integral que podría tener mejores efectos sobre los grupos de población objetivo y permitiría racionalizar los recursos fiscales dedicados a este fin. Es un sector de suma importancia para mejorar los mecanismos de financiamiento en este país.

Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad. La modernización de los registros públicos de la propiedad, así como la obligatoriedad de registrar públicamente la propiedad inmobiliaria son condiciones fundamentales para ofrecer certidumbre jurídica, potenciar el valor del patrimonio, garantizar su traspaso sin conflicto y acceder a fuentes formales de financiamiento, que puedan apoyar la mejor calidad de vida para la sociedad mexicana. Esta premisa constituye la condición de existencia de un Programa Nacional que ha permitido mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad y brindar certidumbre jurídica sobre la propiedad a través de la homologación de registros públicos de la propiedad, catastros municipales y rurales, y de la obligatoriedad del registro público de inmuebles.

Las acciones de modernización de los catastros en México han estado basadas en los resultados de la aplicación de una metodología y seguimiento a los Programas Estatales de Modernización (PEM) ejecutados en las entidades federativas, y los cuales están alineados a un *Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad (RPP)*. En general, los logros de un programa de estas características se sintetizan en los siguientes aspectos:

a) Apoyo de las autoridades federales y estatales para lograr su modernización;
b) Marcos legales orientados al uso de firma electrónica y a la constitución de organismos descentralizados con autonomía técnica y recursos propios;
c) Actualización de plataformas tecnológicas;
d) Mejoramiento en los procesos;
e) Incremento en los niveles de atención al usuario;
f) Cursos de profesionalización al personal;
g) Preservación del acervo documental; y,
h) Acercamiento geográfico de los servicios registrales a los usuarios.

Como consecuencia de los resultados alcanzados, se estima pertinente actualizar la orientación y los alcances que tiene el Modelo mediante un componente de indicadores de desempeño, a fin de perfeccionarlo y apegarlo a las mejores prácticas registrales a nivel internacional. Para ello, la CONAVI, en coordinación con la Consejería Jurídica de la Presidencia y SHF, desarrollaron un **Sistema de Indicadores de Desempeño**, que tiene como finalidad de evaluar la eficacia y eficiencia operativa de los Registros Públicos de la Propiedad con énfasis en la calidad del servicio, tiempos de atención y costos según cada trámite. De igual forma, se encuentra en proceso la evaluación socioeconómica del Programa a efecto de determinar la rentabilidad social de las inversiones realizadas.

En la actualidad el Modelo Integral de Registro Público (RPP) establece, que los Registros Públicos de la Propiedad deben obtener los datos de la identificación física de las fincas como resultado de su vinculación con los catastros. Tal vinculación se debe llevar a cabo en diversos niveles, desde la simple homologación y uso de claves de identificación compartidas, hasta la integración de las dependencias registrales y catastrales en un solo organismo.

El Modelo no sugiere, en forma alguna, la asimilación de las instituciones, ya que ambas tienen sus propios métodos y principios y desarrollan sus acciones en campos distintos. Es decir, mientras los RPP por lo general son estatales y persiguen la inscripción y publicación de actos y contratos con el fin de otorgar seguridad jurídica, los catastros son municipales

y tienen como fin lograr la plena identificación de las fincas, utilizando para ello elementos técnico-cartográficos y la correspondiente recaudación fiscal.

Si bien, existe voluntad política de las instancias locales competentes para la vinculación de sus instituciones registrales y catastrales, esta voluntad se ha traducido apenas de manera incipiente en acciones prácticas para el intercambio de datos entre las mismas. Por ello, es importante considerar las siguientes reflexiones:

a) No se cuenta con un sistema nacional de catastros urbanos eficiente; las consecuencias se aprecian fácilmente: baja recaudación local, asentamientos irregulares sobre predios privados invadidos, falta de mercados de tierra y desorden urbano en la mayoría de las ciudades del país;
b) Escasa utilización de los sistemas de posicionamiento global (GPS) como herramientas para actualizar predios e inmuebles plasmados en cartografía, y permite precisión métrica apoyados en croquis, imágenes de satélite y fotografías aéreas, entre otros; y,
c) Carencia de sistemas catastrales urbanos actualizados periódicamente lo cual limita la posibilidad a los gobiernos locales de disponer de una fuente de financiamiento para su desarrollo, restringen la participación ciudadana y por tanto no contribuyen a la transparencia de la gestión pública. Es importante constituir un programa nacional para construir instituciones catastrales eficientes y eficaces.

Resulta necesario definir una estrategia que propicie la instrumentación de un Modelo Marco Integral de Operación de los Catastros Estatales y Municipales, para lo cual es factible impulsar la constitución de un Comité Nacional de Vinculación planeación urbana -ordenamiento territorial-registro público-catastro que establezca líneas de acción generales y que se relacione con comités o comisiones estatales y/o municipales que se definan al efecto, con el objetivo de sentar las bases a nivel nacional de un Programa de Modernización Integral de Catastros. En este sentido se requiere la actualización de los procesos que se manejan en la administración pública.

El impuesto predial es uno de los pocos impuestos que recaudan los municipios, razón por la cual incrementar su recaudación resulta de gran importancia. Este impuesto multiplica los beneficios sobre los contribuyentes y gobiernos locales al permitir incrementar la cantidad y calidad de los servicios, con respecto a las preferencias de los habitantes de la localidad. Ante los retos y dificultades para elevar la recaudación del impuesto predial a nivel nacional, el Gobierno Federal, a través de ONAVIS como SHF, formuló un programa que contempla al crédito hipotecario como una herramienta para recolectar de manera duradera (hasta el vencimiento del crédito), eficiente y automatizada el impuesto predial en conjunto con las hipotecas.

El impuesto predial incorporado a la hipoteca emerge con un proyecto piloto en México en un proceso de ajuste de los sistemas operativos necesarios que permitan su implementación. Durante el 2009, se ha incrementado el número de instituciones públicas (como el INFONAVIT) y privadas (entre ellas, diferentes SOFOLES/SOFOMES hipotecarias que participarán) que se sumarán a los esfuerzos para lograr hacer de este mecanismo una práctica común a nivel

nacional, al menos en los municipios más representativos del país con una elevada demanda de vivienda, los que se contemplan en la primera fase de implantación del proyecto. Por tal motivo, se trabaja en conjunto con municipios, intermediarios financieros, entidades privadas especializadas en el cobro, administración y dispersión de recursos financieros provenientes del impuesto predial, así como con los diferentes organismos responsables de otorgar crédito hipotecario en México. El mecanismo plantea que el intermediario financiero o la institución de crédito procederán en representación de sus acreditados a realizar el pago del impuesto predial al municipio en fechas preestablecidas. Los incentivos para el gobierno local radican en el incremento del flujo de sus entradas; el mayor grado de certeza de los ingresos por obtener; y el fortalecimiento de la capacidad de planear obras que posibiliten satisfacer las necesidades de los habitantes de su jurisdicción.

Por la complejidad operativa y de adaptación de procesos tecnológicos del proyecto piloto, es necesaria la participación de un organismo o institución con el rol de intermediario consolidador de información y servicios de pago, que logre la implantación exitosa del proyecto y coordine este proceso de una forma rentable y eficiente. Es decir, un intermediario entre los diferentes municipios y los intermediarios financieros que otorgan la hipoteca a la cual se le incluye el cobro del impuesto predial. Para conocer la oferta nacional de vivienda y ofrecer información que facilite la toma de decisiones y la planeación estratégica de la oferta, es fundamental contar con un registro de las empresas participantes, clasificarla y ofertarla en sus diferentes variantes y precios. Desde finales de 2005, en México se integró un equipo interinstitucional que planea, formula y desarrolla el concepto del Registro Único de Vivienda (RUV), esfuerzo de coordinación entre el FOVISSSTE, la SHF, el INFONAVIT y los ONAVIS que cubren el espectro nacional de asignación de crédito hipotecario dirigido a trabajadores. El equipo coincidió en la necesidad de reducir trámites, contar con un proceso integral de punta a punta y unificar los criterios de registro de oferentes y oferta de vivienda. El objetivo de este proyecto se orienta a las siguientes acciones:

a) Estandarización de los criterios de registro de empresas oferentes y supervisoras de obra, así como de oferta de vivienda mediante una ventanilla única de registro de oferta de vivienda;
b) Establecer un proceso único para el registro de las empresas y usuarios de la industria del desarrollo de vivienda que les permita acceder a los diferentes procesos operativos de los organismos;
c) Acceso a información oportuna y completa sobre la oferta de vivienda nueva y usada en una base de datos confiable, íntegra y veraz;
d) Promoción de un lenguaje común para el sector y la operación centralizada y automatizada de procesos críticos, como la autorización del registro de la oferta. El manejo correcto de las bases de datos mejoraría las búsquedas de información, los procesos y de esta manera existiría una relación más directa para las futuras acciones.

El fenómeno social y económico de la vivienda como el más importante activo para todas las personas y hogare institucional, jurídico y financiero de la vivienda en México, de tal manera que pueda ser base para discernir sobre la situación actual, vista desde las políticas públicas, sin embargo, el análisis académico requiere desarrollar una triangulación de métodos analíticos que, desde nuestra óptica, integre los siguientes aspectos:

1) Recopilar información estadística de fuentes secundarias, con el objetivo de construir una situación actual que arroje detalles sobre las variables más relevantes relacionadas con la planeación y ordenación del territorio y su vinculación como insumo para la promoción, fomento y desarrollo de la vivienda;
2) Aplicar un instrumento sociométrico o tomar un modelo existente que identifique distintas variables sociodemográficas, culturales, nivel de participación social y capacidad de asociacionismo;
3) Realizar una agrupación de variables relacionadas con la configuración territorial y la capacidad económica, de acuerdo a la esfera de aplicación;
4) Realizar un análisis del régimen de competencias en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal; y,
5) Analizar el contexto socio-político y las relaciones entre instituciones y personas que son clave en el diseño e implementación de determinada política o legislación urbana.

Como un aspecto adicional al análisis de valoración de la política o legislación en materia urbana y de vivienda, se recomienda incorporar una metodología de mapeo de posicionamiento, para detectar el nivel de compromiso y transparencia de las entidades y actores involucrados, con el propósito de identificar el grado de legitimidad que la propia sociedad le confiere a la política/legislación para su viabilidad y sostenibilidad.

_Recomendaciones de las experiencias internacionales recientes

La Nueva Agenda Urbana adoptada en la Conferencia Mundial de Habitat III en Quito, Ecuador en 2016, es una ruta para que los sistemas territoriales para que las ciudades ofrezcan más y mejores espacios urbanos para que las personas gocen de mejores beneficios colectivos, de igualdad de derechos y mejores condiciones de habitabilidad en términos del desarrollo sostenible. El cambio de paradigma a partir de la hiper-urbanización, teniendo como base la ciencia de las ciudades, establece principios de planificación del territorio que hacen necesario la aplicación de ejes fundamentales del desarrollo territorial como lo es la actualización y vigencia de políticas, legislación y normatividad urbanística; un modelo de micro-planificación y diseño urbano en contraposición a la planificación física tradicional; el impulso al desarrollo social y económico de y desde lo local; al mejoramiento de la capacidad financiera de las ciudades en términos de su estructura económica y, por último a la formación social y capacitación laboral.

El mejoramiento de la habitabilidad urbana y de la urbanización global, significa hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada en cuanto a su asequibilidad, tamaño e higiene, y su desdoblamiento en una estructura urbana sustentable, en el entendido de que la vivienda es la base física e inseparable de la urbanización y que esta a su vez es determinante en el desarrollo social y el crecimiento y desarrollo de la economía como base de la generación de empleos, ingresos, riqueza, productividad y consumo, componentes escenciales en la consolidación de la ciudad como el mejor exponente de la civilización y el desarrollo humano y colectivo.

Acronimos

ABM	Asociación de Bancos de México
AFORE	Administradoras de Fondos para el Retiro
AFIANZA	Asociación de Compañias Afianzadoras de México, A.C.
AMAFORE	Asociación Mexicana de Afores
AMIS	Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros
AMIB	Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles
AMSAP	Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo, A.C.
AHM	Asociación Hipotecaria Mexicana
AMFE	Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas
AMFII	Asociación Mexicana de Fondos Inmobiliarios y de Infraestructura
AMPI	Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios
ANNM	Asociación Nacional del Notariado Mexicano
BANXICO	Banco de México
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMV	Bolsa Mexicana de Valores
CABIN	Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales
CANADEVI	Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda
CAT	Costo Anual Total
CBFs	Certificados Bursátiles
CEDEVIS	Certificados de Vivienda Económica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETES	Certificados de la Tesorería
CER	Costo Efectivo Remanente
CEV	Código de Edificación de Vivienda
CJEF	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
COLMEX	El Colegio de México
CONASEF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONAFOVI	Comisión Nacional de Fomento de la Vivienda
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONDUSEF	Comisión Nacional para Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DDF	Departamento del Distrito Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
DTC	Determinación Técnica de Calidad
DUIS	Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares, INEGI
FIVIDESU	Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano

FONADIN	Fondo Nacional de Infraestructura
FONHAPO	Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOGA	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social
FOMERREY	Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey
FOVI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FOVIMI	Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social
GPO	Garantía de Pago Oportuno
GPS	Sistemas de posicionamiento global (por sus siglas en inglés)Agencia
IEA	Internacional de Energía
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
IPC	Índice de Precios y Cotizaciones
ISSFAM	Fuerzas Armadas Mexicanas.
IVR	Índice de Vivienda en Renta
FOVISSSTE	Fondos para la Vivienda del ISSSTE
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
GDF	Gobierno del Distrito Federal
HIC	Coalición Internacional para el Hábitat
HiTo	Hipotecaria Total
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores
INV	Instituto Nacional de la Vivienda
ISSSTE	Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LTFCCG	Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado
LTV	Siglas en inglés (Loan to Value)
ONAVI	Organismo Nacional de Vivienda
ONG	Organismo No Gubernamental
OREVI	Organismo Estatal de Vivienda
PAN	Partido Acción Nacional
PEA	Población Económicamente Activa
PEM	Proyecto Estatal de Modernización
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PIB	Producto Interno Bruto
PMPL	Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local
PNDUOT	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROSAVI	Programa Espacial de Créditos y Subsidios a la Vivienda
PSV	Programa Sectorial de Vivienda
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RH	Rezago Habitacional

RPP	Registro Público de la Propiedad
ROLAC	*Regional Office Latin America and Caribbean*
RUV	Registro Único de Vivienda
SAP	Sociedades Anónimas Bursátiles
SAPI	Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión
SAPIB	Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión Bursátil
SCV	Seguro de Crédito a la Vivienda
SDUOT	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SM	Salarios Mínimos
SMG	Salarios mínimos general.
SMGM	Salarios Mínimos Generales Mensuales
SNIIV	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda
SOFOLES	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
SOFOM	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
S R E	Secretaría de Relaciones Exteriores
SUN	Sistema Urbano Nacional
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UDI	Unidad de Inversión
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UMA	Unidad de Medida y Actualización
VIVAH	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva

Referencias Bibliográficas

Ambrose, B. and Anthony B. Sanders (2004) Legal Restrictions in Personal Loan Markets. Journal of Real State Finance Finance and Economics. Vol. 30. No. 2.

Banco Interamericano de Desarrollo (2004): "Los cimientos del crédito para la vivienda", IDEA, vol 4, May–August.

BBVA, Bancomer. Enero. Situación Inmobiliaria México 2009. Servicio de Estudios Económicos.

_____ Septiembre. Situación Inmobiliaria México 2008. Servicio de Estudios Económicos. Buttler, S (2003), "Enforcement of mortgage rights in housing finance". The World Bank, Housing finance in emerging markets: policy and regulatory challenges, Washington

D.C., 10–13 March 2003.

Committee on the Global Financial System, Bank of International Settlements (2006): "Housing finance in the global financial market", *CGFS Papers*, no 26.

Cottarelli, C, G Dell'Ariccia and I Vladkova-Hollar (2005): "Early birds, late risers, and sleeping beauties: Bank credit growth to the private sector in Central and Eastern Europe and in the Balkans", *Journal of Banking & Finance*, no 29.

Cutts A. and W. Merrill (2008) Interventions in Mortgage Default: Policies and Practices to Prevent Home Loss and Lower Costs. Fredie Mac Working Paper 08-01.

Financial Innovations and Developments in Housing Finance in Mexico. *Jazmin Carballo-Huerta and Juan Pedro Gonzalez-Ibarra*. The Irving Fisher Committee on Central Bank Statistics (IFC), Bulletin 3, 2009.

Fontela M. y González F. (2007). Housing Demand in Mexico, Journal of Housing Economics. Fundación Centro de Documentación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (2009): *Estado Actual de la Vivienda en México.*

_____Noviembre de 2008. *Estado Actual de la Vivienda en México*, 2008, México.

García Conde (2009). La crisis inmobiliaria y el Subprime Lending. La vivienda Mexicana en el año Subprime. CONAVI y Centro Urbano.

Gimeno, R and C Martínez-Carrascal (2006): "The interaction between house prices and loans for house purchase: the Spanish case". *Banco de España, Documentos de Trabajo*, no 0605, 2006.

Hilbers, P et al. (2005): "Assessing and managing rapid credit growth and the role of supervisory and prudential policies". *IMF Working Paper*, no 05/151, July 2005.

HM Treasury, (2008): "Housing finance review analysis and proposal". UK, March 2008.

Housing Demand in Mexico (September 2007), Department of Economics. University of New Mexico. Albuquerque, NM 87131.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, II Conteo de Población y Vivienda, 2005.

_____, (varios años), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Pardo, C (2000): "Housing finance in Chile: the experience in primary and secondary mortgagefinancing", Inter-American Development Bank, Washington, D.C., Sustainable Development Department, Best Practices Series.

Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, Ley General Asentamientos Humanos, publicada en Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993.

_____, Sedesol, Lineamientos del Programa de Modernización, en Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2009.

Sidaoui, J and M Ramos-Francia (2008): "The monetary transmission mechanism in Mexico: recent developments", *BIS Papers* No 35, January 2008.

Softec, "Mexican housing review", 2005–2009.

Valladares, R., Chávez, M., Moreno, S., Elementos de la Habitabilidad Urbana. México, (2009).

Warnock, F and V Warnock (2007): "Markets and housing finance". National Bureau of Economic Research, *Working Paper* no 13081, May 2007.

Fuentes

_Banco de México. Indicadores básicos de crédito y vivienda 2015.
_Banco de México. Sistema de Información Económica. 2018.
_Banco de México. Tasas de interés de Crédito a los Hogares CAT. 2018.
_Banco Mundial. Población Mundial. 2018. Disponible en: *https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL BID.*
_Ahorro para desarrollarse. 2016.
_Cámara de diputados. Ley del mercado de valores 2005. Vigente 2018. Disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV_090318.pdf*
_CMIC 2016. La inversión en el sector de la construcción.
_CNBV. Información de la situación financiera: Banca Múltiple, 2018. Disponible en: *http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/bm1/Paginas/infosituacion.aspx*
_CNBV. Información de las características de la cartera de crédito. 2009 a la fecha. *Disponible en: http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/bm1/Paginas/carteravivienda.aspx*
_CNBV. 39/2018 Información Estadística y Financiera de las Sofomes a diciembre de 2017. Comunicado de Prensa 039 Sofomes Dic. 2017
_CNBV. Mercado de valores. 2018. Disponible en: *http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/mvalores1/Paginas/default.aspx*
CNDH. Estudio sobre la igualdad entre Mujeres y Hombres en materia de puestos y salarios en la administración pública federal. 2017
_CONAPO 2018. Proyecciones Demográficas de México 2010-2030.
_CONAVI. Reporte mensual del sector de la vivienda. Diciembre 2017.
_CONAVI. Reporte mensual del sector de la vivienda. Febrero 2018.
_CONAVI. Sistema nacional de información e indicadores de vivienda (SNIIV), Disponible en: *http://sniiv.conavi.gob.mx/Financiamientos/reportes_bas.aspx*
_CONAVI. VIVIENDA. 2015
_CONEVAL. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016: Estimaciones de la pobreza en México. 2016.
_CONDUSEF. Bienvenido a tu casa. 2018
_DOF. Programa nacional de desarrollo urbano 2014-2018. Disponible en: *http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014*
DOF. REGLAS de Operación del Programa Apoyo a la Vivienda, para el ejercicio fiscal 2017. Disponible en: *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178776/reglas_apoyovivienda_2017.pdf*
IMCO. Medición de la Actividad Económica con Grandes Datos (MAGDA). 2016.
IMSS. Comunicado No. 007/2018, 2018

_INEGI. Información oportuna sobre la balnza comercial de mercancías de México durante diciembre de 2017, 2018.
_INEGI. Cuéntame Población, 2018
_INEGI. Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos, 2017.
_INEGI. Censo de Viviendas Dañadas por los Sismos del Mes de Septiembre de 2017, SEDATU.
_INEGI. Comunicado de prensa núm 273/17, INEGI 2017.
_INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores Estratégicos, INEGI 2017
_INEGI. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en Hogares (ENIGH), INEGI, 2016.
_INEGI. Estadísticas a propósito del día de la madre (10 DE MAYO), 2017.
_INEGI. Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. 2016.
_INEGI, SEDESOL, CONAPO. Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México, 2015.
_INFONAVIT. Plan Financiero 2011-2015.
_INFONAVIT. Plan Financiero 2014-2018.
_INFONAVIT. Plan Financiero 2015-2019.
_INFONAVIT. Plan Financiero 2017-2021.
_INFONAVIT. Plan de labores y financiamientos 2018.
_SEDATU. DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. Disponible en: *http://www.conavi.gob.mx/images/documentos/plan_nacional_desarrollo_2013/2014/ programa_nacional_de_vivienda_2014-2018.pdf*
_SEDATU. Reporte mensual del sector de la vivienda. 2017.
_SEDATU & CONAVI. Análisis del rezago habitacional y grupos vulnerables en México 2008-2016. 2017.
_SHCP & SIF. Demanda de vivienda 2018. Febrero de 2018. Dirección de análisis sectorial y desarrollo de negocios.
_SIF & CIDOC. Estado Actual de la vivienda en México (eavm) 2016.
_SIF. Estadísticas Relacionadas con Instrumentos Financieros Respaldados por Hipotecas (IFRHs). Disponible en: *http://doc.shf.gob.mx/estadisticas/boreship/Paginas/default.aspx*
_SIF. Rezago habitacional en México, 2014. Febrero 2016. Dirección de Estudios Económicos de la vivienda.
_SUN 2012. Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012.

Sitios Web

_Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas A.C.	www.amfe.com.mx
_Asociación Mexicana Hipotecaria	www.ahm.org.mx
_Banco de México	www.banxico.org.mx
_Banco Mundial	http://www.bancomundial.org/
_Comisión Nacional Bancaria y de Valores	www.cnbv.gob.mx
_Comisión Nacional de Vivienda	www.conavi.gob.mx/
_Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	http://www.conacyt.mx/
_Fondo de la Vivienda del ISSSTE	www.fovissste.gob.mx
_Fondo Nacional de Habitaciones Populares	www.fonhapo.gob.mx
Comision Nacional de Vivienda	http://www.conavi.gob.mx:8080/Reports/Inv_Viv_Vig/Inv_x_Ti pViv.aspx
_CNBV	https://www.gob.mx/cnbv
_CONAPO	https://www.gob.mx/conapo
_Inside Mortgage Finance	www.imfpubs.com
_Instituto Nacional de Estadística y Geogra	www.inegi.org.mx/inegi/defauxl t.asx
FOMERREY	http://www.nl.gob.mx/fomerrey
FOVI	http://www.fovi.gob.mx/
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	www.INFONAVIT.gob.mx
Organización de las Naciones Unidas,	www.esa.un.org/unpp/index.asp
Organización para la Cooperación y el	www.oecd.org
Desarrollo Económico	www.shf.gob.mx
Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. Secretaría	www.stps.gob.mx/
del Trabajo y Previsión Social	www.sedesol.gob.mx
Secretaría de Desarrollo Social	https://www.gob.mx/sedatu
SEDATU	https://www.gob.mx/shf/docum entos/
Página Oficial de OVERIS	organismos-estatales-de- vivienda-orevis
Sociedad Hipotecaria Federal	https://www.gob.mx/shf/

El Factor de la Vivienda en México: ***de la institucionalidad del Estado al mercado financiero*** se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2018 con un tiraje de 1,000 ejemplares, en los Talleres de: