

EL SECTOR DE LA VIVIENDA Y EL PAPEL DEL BANCO MUNDIAL EN LAS POLITICAS DE VIVENDA EN MEXICO

*Lic. Alfonso Nevarez Gastelum

**Mtro. Antonio Salazar Campos

RESUMEN

Este ensayo nos habla a cerca de la política de vivienda en México su historia, evolución y desarrollo en el país a lo largo de los años, también nos muestra como es que la política de nuestro país en materia de vivienda se ha visto influenciada por organismos internacionales como el banco mundial y cual es la situación actual de la vivienda en nuestro país y cuales son sus retos.

ABSTRACT

This essay tells us about the housing policy in Mexico's history, evolution and development in the country over the years, also shows how it is the policy of our country in housing has been influenced by agencies such as the World Bank and the current status of housing in our country and what are its challenges.

* Egresado de la licenciatura en Economía y Finanzas

** Profesor auxiliar del Departamento de Contaduría y Finanzas

Las primeras manifestaciones de vivienda se dieron en México a la llegada de los españoles en el siglo XV, cuando los de menos recursos y los criollos que vivían en casas de vecindad las cuales consistían en hileras de viviendas a ambos lados de un patio central y con todos sus servicios independientes; las de menor categoría eran simples cuartos con su cocina y los servicios higiénicos eran colectivos. Se cree que este fue el inicio de una forma de vivienda en condominio pues los inquilinos de las vecindades eran solo responsables de su área de vivienda.

Con la implementación de la política de desarrollo industrial se favoreció la migración campo-ciudad esta acción obligó al gobierno a decretar en el año de 1958 la ley de fraccionamientos la cual estableció la siguiente topología habitacional:

- Popular con obras de urbanización progresivas
- Residencial y residencial campestre con obras de urbanización terminadas

El concepto tradicional de la vivienda mexicana se modificó para dar paso al concepto de una edificación habitacional la cual debe contener áreas verdes empastadas, prever lugares de estacionamiento dentro del lote y al interior de la construcción se divide el espacio generado, en ese mismo periodo se construyen los primeros desarrollos habitacionales de tipo popular para atender a una parte de la población de asalariada de las nuevas zonas urbanas.

En algunas ciudades se construyen los primeros edificios destinados a la renta de departamentos con fines habitacionales, en las zonas rurales y en los poblados que no estaban sujetos a presiones de urbanización se siguió construyendo la vivienda con los sistemas tradicionales, copiando los prototipos existentes tanto en su configuración espacial interna, así como en la utilización de los sistemas constructivos. En la década de los setentas, al implementarse una política de apoyo a la vivienda por parte del sector público se crearon y fortalecieron las instituciones nacionales y estatales dirigidas a financiar y construir viviendas de interés social en las zonas urbanas, caracterizándose por ser casas unifamiliares de uno y dos pisos en los conjuntos denominados Izcallis, e Infonavits.

A partir de 1975 se construyen los primeros conjuntos habitacionales multifamiliares en régimen de condominio tanto vertical, horizontal y mixto, (entendiéndose por régimen de condominio aquellos conjuntos habitacionales cuyas casas comparten una o varias estructuras constructivas, por ejemplo muros), promovidos principalmente por el INFONAVIT en ciudades con un alto índice de urbanización.

En la década de los setentas, los asentamientos irregulares crecieron aceleradamente en

los municipios conurbados a las grandes ciudades, los cuales se caracterizaban por ocupar predios privados, ejidales y públicos que se lotificaban con viviendas unifamiliares carentes de servicios públicos y áreas de donación destinadas para equipamiento urbano, fenómeno vigente en la mayor parte de las zonas urbanas del país.

En el año de 1979, el gobierno estatal decretó una nueva Ley de Fraccionamientos de terrenos, estableciendo los tipos habitacionales siguientes:

- Popular con obras de urbanización terminadas.
- Residencial y Residencial Campestre con obras de urbanización terminadas.

En el año de 1979, se decreta el Reglamento de Construcciones de Inmuebles en Condominio, el cual en su artículo 24 define a los conjuntos habitacionales de interés social los cuales no tienen ninguna limitación en cuanto al número de viviendas que se pueden edificar en un solo predio, sin embargo aportaron áreas de donación, edificaron obras de equipamiento urbano y construyeron obras de urbanización que les fueron requeridas para su adecuado funcionamiento e integración a la estructura urbana.

Con la finalidad de ofertar suelo urbano a las personas de escasos recursos económicos, en el año de 1982, se adecuó la Ley de Fraccionamientos, que permitió crear el fraccionamiento social progresivo los cuales fueron realizados por instituciones públicas como AURIS, CRESEM y PROFOPEC.

En la década de los ochenta, los programas de vivienda principalmente de interés social financiados y edificados por las instituciones públicas como el INFONAVIT, FOVI, FOVISSSTE, entre otros, configuraron algunos espacios con desarrollos multifamiliares en régimen de condominio principalmente de tipo vertical, observándose una reducción paulatina en el tiempo de la superficie cubierta por vivienda y del programa arquitectónico, lo cual requirió el incremento de las densidades habitacionales en los planes de desarrollo urbano vigentes hasta alcanzar 80 viviendas por hectárea. En este periodo de tiempo el FOVI promueve la capacitación de empresarios privados para convertirlos en promotores de vivienda que utilizarían los créditos disponibles por el Banco de México para edificar viviendas de interés social. En el sector social aparecen las primeras organizaciones agrupadas en cooperativas o en sociedades civiles, las cuales tienen como objetivo utilizar los créditos disponibles por

el FONHAPO (Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, creado en 1981 con el objeto fundamental de otorgar financiamientos para vivienda) para edificar vivienda popular.

Al modificarse la política nacional de vivienda en el año de 1992, al pasar el gobierno de un estado financiero-constructor a uno exclusivamente financiero, se responsabiliza al sector privado y social de ser los actores principales en la generación y construcción de vivienda. Aquí podemos ver que el banco mundial tiene un papel muy importante en el sector de vivienda en México, y en nuestro país esa presencia se ha ido acrecentando, y se ha extendido hacia otros ámbitos de la promoción habitacional y se ha convertido cada vez más en un componente decisivo dentro de ese sector. Con sus esquemas de acción habitacional pública, se ha incrementado a tal punto el peso de los lineamientos dictados por dicho banco, que hoy se los puede considerar determinantes, sobre todo en el diseño de las políticas de vivienda aplicadas por el gobierno mexicano.

El fundamento primordial para sostener ese carácter excluyente derivado en buena medida de los cambios auspiciados por el Banco Mundial sobre la política habitacional es en los requerimientos de ingreso familiar para tener acceso a un crédito de los organismos estatales de vivienda. El hecho es que muy pocos créditos para adquisición de vivienda en México se proporcionan a familias cuyos ingresos están por debajo de los cinco salarios mínimos (poco más de 6 000 pesos mensuales). Este nivel de ingresos deja fuera a más de 75% de las familias del país, de acuerdo con la Encuesta de Ingreso-gasto del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), correspondiente a la segunda mitad del año 2002 Y esas tres cuartas partes de todas las familias mexicanas son las que hacen frente a las mayores carencias de vivienda.

Un primer elemento que se relaciona con las propuestas del Banco Mundial en función de las políticas de vivienda, es el peso decisivo que esa entidad financiera otorga al criterio de rentabilidad.

La propuesta de dicha institución internacional establece como una de las condiciones necesarias para sacar adelante lo que considera .una adecuada política habitacional., el que la inversión destinada a ese rubro sea rentable. Esto es, que sean recuperados en su totalidad los créditos personales para la adquisición o mejoría de inmuebles

habitacionales, otorgados por las instituciones gubernamentales. Asimismo, junto a esa recuperación del monto prestado, se contempla el que también tales préstamos generen utilidades a las instancias que los proporcionaron por la vía de los intereses; los cuales, por lo tanto, no deberán ser menores a las tasas de inflación.

A final de cuentas, se busca que los diversos organismos habitacionales del Estado obtengan ganancias, y que operen en términos equivalentes a como lo hacen las empresas privadas.

Entre las condiciones primordiales que el banco mundial establece a los gobiernos que son destinatarios de sus préstamos, se cuentan varios compromisos específicos en materia de política económica y de formulación de políticas sociales, las cuales son fijadas conforme a un esquema en el que se privilegia la función del mercado, como instancia rectora del funcionamiento de la economía. De acuerdo con ese propósito, toda política de desarrollo habitacional desplegada por las entidades oficiales ha de estar encaminada hacia el fortalecimiento del mercado, sobre un modelo fincado en el más riguroso cumplimiento del libre cambio. Por ende, las empresas constructoras privadas han de ser la columna vertebral sobre la que descansa el conjunto de la actividad constructiva. Por consiguiente, el Estado en todos sus niveles debe limitarse a crear las condiciones que faciliten el funcionamiento de esas empresas privadas.

Sin embargo, en el propio endeudamiento del Estado mexicano se encuentra el aspecto más crítico del financiamiento para buena parte de los programas habitacionales, vía préstamos del Banco Mundial. Es cierto que el monto de los empréstitos por el concepto que nos ocupa representa una porción menor de la deuda externa mexicana (poco menos de 1.9% del total de la deuda exterior al inicio de 2002). Sin embargo, no deja de ser un aumento .por modesto que éste pueda parecer., dado que se trata de miles de millones de dólares, como se verá más adelante. Al respecto debemos señalar que, en 2001, las transferencias del país al exterior destinadas al pago del servicio y amortización de la deuda externa, ascendieron a más de 28 000 millones de dólares, según información proporcionada por el mismo Banco Mundial en Washington, D. C. Esta cifra equivale a la quinta parte del presupuesto del gobierno federal mexicano correspondiente a 2002. Para el primer semestre de ese año, la Secretaría de Hacienda informó que se habían cubierto pagos para el servicio de la deuda externa por 29 631 millones de pesos. Del 5

al 30 de junio de 2002, la deuda total contraída por el gobierno mexicano con el Banco Mundial (incluidos los créditos para vivienda y desarrollo urbano), ascendía a una cifra ligeramente superior a 10 000 millones de dólares. Esa cantidad representa poco más de 9% del portafolio total de créditos otorgados por el Banco Mundial. Así pues, el gobierno mexicano es el segundo deudor en el mundo de esa institución. Tal vez el antecedente más decisivo de la influencia que tiene el Banco Mundial en la política habitacional de México apareció en octubre de 1992, cuando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari creó el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda.

Dicho programa, impulsado bajo los lineamientos del Banco Mundial, establecía como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad para el desarrollo de la vivienda. Como reafirmación clara de este propósito desregulador, se hallaba incluido en uno de los términos de la propia denominación del programa. Su formulación fue realizada por varias entidades del gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal (DDF) y los gobiernos de los estados. Entre las propuestas planteadas por dicho programa, estaban contenidos otros objetivos como son: simplificar los trámites para la construcción de viviendas, regularizar las propiedades inmuebles, racionalizar los subsidios en los programas de vivienda pública y transferir a los gobiernos municipales desde los gobiernos estatales y el federal. Una mayor participación de las acciones habitacionales. Debemos reconocer que la mayor parte de esas medidas fueron, sin duda, intentos para lograr una política habitacional más eficaz. Asimismo, no se debe perder de vista que, en buena medida, fueron impulsadas por las propias indicaciones planteadas por el Banco Mundial y que influyeron en las decisiones gubernamentales. Entre los países latinoamericanos, el gobierno de México es el que ha recibido la mayor cifra por concepto de préstamos de ese organismo internacional para la ejecución de planes de vivienda. Ello, inevitablemente, tiende a traducirse en una mayor dependencia, toda vez que con dicho endeudamiento van quedando más reducidos los márgenes de maniobra del gobierno. Asimismo, se va estrechando su capacidad para la toma de decisiones en el despliegue de acciones habitacionales. Las cartas de intención u otros documentos que el propio gobierno mexicano ha tenido que firmar a fin de que se le proporcionen los créditos solicitados, contienen compromisos decisivos, de cuyo cumplimiento dependerá el otorgamiento de futuros créditos. Asimismo, de la aceptación de los términos y

condiciones planteadas por el Banco, dependerá que el gobierno mexicano sea calificado como .confiable.; incluso de que se lo defina como “solvente”.

Un primer ingrediente de esas restricciones impuestas es precisamente el que se refiere a la supresión de cualquier género de subsidios a los beneficiarios de los planes habitacionales oficiales. Otro objetivo impulsado por el organismo financiero que nos ocupa es hacer más expedito el ordenamiento jurídico. En nuestro país, la complejidad reglamentaria a la que tienen que enfrentarse los agentes que intervienen en el diseño y la construcción de los conjuntos de vivienda, es en verdad excesiva y llena de toda clase de impedimentos burocrático-reglamentarios. A ello se añade la corrupción que priva en buena parte de las oficinas de licencias, así como en otras entidades encargadas de autorizar las construcciones.

Por tal motivo, los especialistas de ese organismo internacional reclaman la simplificación de la legislación respectiva. Asimismo, proponen que se faciliten los procedimientos burocráticos: el sin número de trámites que deben realizarse para conseguir las autorizaciones correspondientes, a fin de proceder a la realización de las viviendas. Esta medida .cuya necesidad es reconocida ampliamente por los ciudadanos, diseñadores y constructores. Ha sido muy difícil de cumplir, habida cuenta de que privan profundos intereses creados en las distintas dependencias oficiales encargadas de conceder las licencias de construcción correspondientes.

Entre las medidas más destacadas que los estrategas de ese organismo financiero han impulsado para gobiernos como el de México, está la de hacer más eficaces los organismos gubernamentales de vivienda. Dicha medida suele presentarse acompañada de la urgencia por racionalizar (reducir) el gasto público presupuestado para esas entidades. Se busca que sea la propia recuperación de los préstamos habitacionales, más los intereses derivados de ellos, los que se conviertan en los principales vehículos para financiar los nuevos créditos individuales. Al mismo tiempo, se recomienda que los diferentes niveles de gobierno se comprometan a realizar mejoras y ampliaciones en la infraestructura urbana, así como canalizar hacia ese propósito una mayor inversión. De igual manera, los especialistas del Banco insisten en la urgencia por simplificar la legislación en materia de vivienda, a fin de facilitar la ejecución de los diversos planes habitacionales.

No obstante, tal vez lo más decisivo de los lineamientos que el Banco Mundial dicta a los gobiernos receptores de sus préstamos para vivienda, sea la reducción del ámbito de intervención que tienen en esa materia.

Otro papel importante del banco mundial ya que otorgó un financiamiento por poco más de 5 126 millones de pesos (equivalentes a 505 millones de dólares al tipo de cambio de ese año), con el propósito de reestructurar el Fovi. Se fijó en el contrato respectivo con un periodo de gracia de cinco años; esto es: hasta febrero de 2004, con plazos de entrega anuales de 105 millones de dólares en 1999; 150 millones en 2000; 150 millones en 2001; 90 millones en 2002; y 10 millones en 2003. El destinatario formal del préstamo fue el Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras); la finalidad del crédito era, de manera expresa y precisa, emprender una reestructuración del Fovi.

Asimismo, el gobierno se obligaba a proporcionar evidencias satisfactorias ante el Banco, de que se apegaba a los procedimientos seguidos por éste en la contratación de sus préstamos. Ello quedó especificado en plazos y medidas concretas de aplicación (entre los que destaca la obligación de Fovi de establecer a más tardar el 31 de enero de 2000. en sus préstamos de vivienda para el programa B, tasas de interés basadas en el mercado de los Certificados de la Tesorería (Cetes). A su vez, los préstamos proporcionados a los beneficiarios dentro del programa A (El programa A corresponde a créditos que se aplicarán en un calendario de cinco años que habrían de concluir en la fecha señalada; mientras que el programa B se inicia año y medio antes) deberían ajustarse a dichas tasas a más tardar el 31 de julio de 2001. El préstamo mencionado fue precedido por otros dos otorgados por el Banco Mundial al propio Fovi: el 2947 ME, concluido en 1992; y el 3497 ME, concluido el 31 de diciembre de 1997. Dichos préstamos fueron cubiertos por el gobierno mexicano a satisfacción de la institución financiera internacional; de tal suerte que dejaron allanado el camino para la concesión del nuevo préstamo de 1999.

Por otro lado, el Banco Mundial no es la única institución financiera internacional que otorga créditos para vivienda y desarrollo urbano al gobierno mexicano. También lo han hecho el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales.

Sin embargo, las cantidades que aquél y éstos han proporcionado resultan muy reducidas si se las compara con las que ha concedido el Banco Mundial. De ahí deriva

de manera primordial la influencia que dicho organismo tiene en la definición de las políticas públicas en general, así como de las relativas a vivienda y desarrollo urbano en particular. Sumando las cantidades de los créditos, cuya finalidad específica fue apoyar programas habitacionales del gobierno mexicano, tenemos un total ligeramente superior a los 2 328 millones de dólares a lo largo de poco más de tres décadas de préstamos del Banco Mundial. Si a esa cifra agregamos los créditos que dicha institución proporcionó para financiar programas de desarrollo urbano, entonces el volumen asciende a 2 542 260 millones de dólares.

Gracias a estos préstamos otorgados por las instituciones financieras pero principalmente el banco mundial hoy en día el sector de la vivienda en México es uno de los mas fuertes en su economía muestra de esto es que la presente Administración mantendrá como prioridad el desarrollo de la vivienda. El énfasis que se la asigna a este sector se deriva de la importancia que tiene en la economía. El crecimiento del sector vivienda tiene un efecto directo sobre la actividad económica y el empleo en el sector de la construcción ya que el sector de la construcción explica 5.2% del crecimiento acumulado del PIB entre 2002 y 2007, y 11.0% del crecimiento acumulado del número de asegurados del IMSS en el mismo periodo esto ha generado disminución del rezago habitacional el cual permite a las familias construir un patrimonio. Se estima que el rezago continuará disminuyendo y que una proporción creciente de la demanda total por vivienda provendrá de la formación de nuevos hogares, todo esto genera mejoras en las condiciones de vivienda las cuales tienen consecuencias directas en el bienestar de los hogares.

Actualmente el mercado de vivienda ha tenido un alto crecimiento en los últimos años. En términos del número de viviendas, el segmento más bajo ha sido el más importante, pero no así considerando la tasa de crecimiento.

El desarrollo del sector de la vivienda se ha logrado, en gran medida, gracias a la expansión del financiamiento otorgado por los sectores público y privado, que se ha reflejado directamente en la disminución del rezago habitacional.

Existen programas del gobierno federal los cuales han logrado potenciar los fondos totales destinados al financiamiento de la vivienda.

Un ejemplo de estos es el programa “esta es su casa” el cual tiene como objetivo: Otorgar créditos con subsidio a trabajadores que ganan menos de cuatro salarios mínimos y estos fueron los resultados:

-En 2007 se otorgaron 115,172 subsidios, por un monto total de 2,727 millones de pesos.

-El monto total de los créditos otorgados fue aproximadamente cuatro veces el monto total de los subsidios.

Durante los últimos años, los recursos administrados por los inversionistas institucionales se incrementaron significativamente y han constituido una fuente de financiamiento importante para el sector vivienda por esto la estabilidad macroeconómica, la participación de la SHF y el crecimiento de los inversionistas institucionales han generado un dinámico mercado de certificados respaldados por hipotecas y de otros instrumentos relacionados con el mercado hipotecario. Esto se ha reflejado en menores costos para el consumidor.

La expansión registrada en el financiamiento a la vivienda puede mantenerse hacia delante porque ha sido construida sobre bases sólidas como son:

- Una proporción importante de los créditos otorgados son originados por INFONAVIT que cuenta con mejor desempeño en el cobro de cartera y en la evaluación de acreditados.
- A diferencia de los mercados de bienes raíces de otros países, en México no se ha observado una burbuja de precios.
- Los intermediarios financieros privados, bancarios y no bancarios, han mejorado sus estándares y prácticas en la originación y administración de créditos.

El dinamismo de la oferta de recursos administrados por inversionistas institucionales se dice que continuará en los siguientes años ya que Se requiere profundizar el mercado de bonos respaldados por hipotecas y de otros instrumentos que financien este sector y que resulten atractivos para dichos

Inversionistas por esto se han llevado a cabo acciones para fortalecer el desarrollo del mercado hipotecario como son:

- Alinear incentivos de participantes
- Fortalecer mecanismos adicionales de monitoreo

Aun así tenemos que México enfrenta cuatro retos fundamentales en materia de vivienda:

- Fortalecer la atención a trabajadores con ingresos menores a seis salarios mínimos y a trabajadores que no se encuentran afiliados a ningún instituto de seguridad social.
- Mejorar el mercado de financiamiento a vivienda usada.
- Generar mayor inversión en infraestructura urbana, que contribuya a la recuperación de espacios y a un desarrollo ecológicamente sustentable.
- Desarrollo de nuevos instrumentos financieros para ampliar las alternativas de financiamiento para bienes raíces.

Y para atender esos cuatro retos y mantener el crecimiento de la vivienda México cuenta con Los programas públicos de financiamiento y subsidio continuarán creciendo y buscando llegar a segmentos de la población que anteriormente no eran atendidos, también se tienen niveles adecuados de ahorro interno y balances sólidos de los intermediarios financieros garantizan que el financiamiento otorgado por el sector privado continuará creciendo de manera sólida y sostenible así como también las mejoras en los procesos de originación y de administración, así como la modernización de los registros públicos de la propiedad, contribuirán a seguir reduciendo los costos hipotecarios. Esto promoverá que una mayor proporción de la población cuente con acceso al financiamiento otorgado por el sector privado. Es por esto que hoy en día el sector de la vivienda es de gran importancia en la economía de México ya que como pudimos observar es un sector en el cual se están invirtiendo recursos pero aun le falta mucho por crecer lo cual se puede traducir en la oportunidad de generar empleos y nuevas empresas impactando esto de manera positiva a la economía de nuestro país.

Bibliografía

<http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/masalla3.htm>

http://www.vanguardia.com.mx/diario/noticia/economia/finanzas/exponen_en_eu_oportunidades_de_inversion_en_sector_vivienda_de_mexico/117421

http://www.nl.gob.mx/?P=fomerrey_antecedentes

<http://www.cnnexpansion.com/obras/panorama/vivienda-en-mexico-crecera-10-en-2008>

<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/agboi.html>