

Introducción

El acceso a una vivienda digna es un derecho humano fundamental y satisfacer esta demanda social representa un gran desafío para los gobiernos que deberían promover programas de vivienda orientados a garantizar este derecho y abatir la desigualdad social.

Esta tarea se torna cada vez más complicada ante el poco alentador panorama mundial, ya que se han modificado las previsiones con respecto a la evolución de la economía mundial y según los informes de la Cámara Nacional de la Industria del Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI), en México la cartera vencida del sector se elevó a 14 mil millones de pesos que representan el 4.89% de la cartera total, a septiembre de 2008, cifra superior a la del año pasado, cuando se ubicó por arriba de 3.0%. En el caso del sector hipotecario, la cartera vencida en septiembre cerró en casi 8% -cerca del doble de lo alcanzado el año pasado cuando se ubicó en niveles de 4.0%.

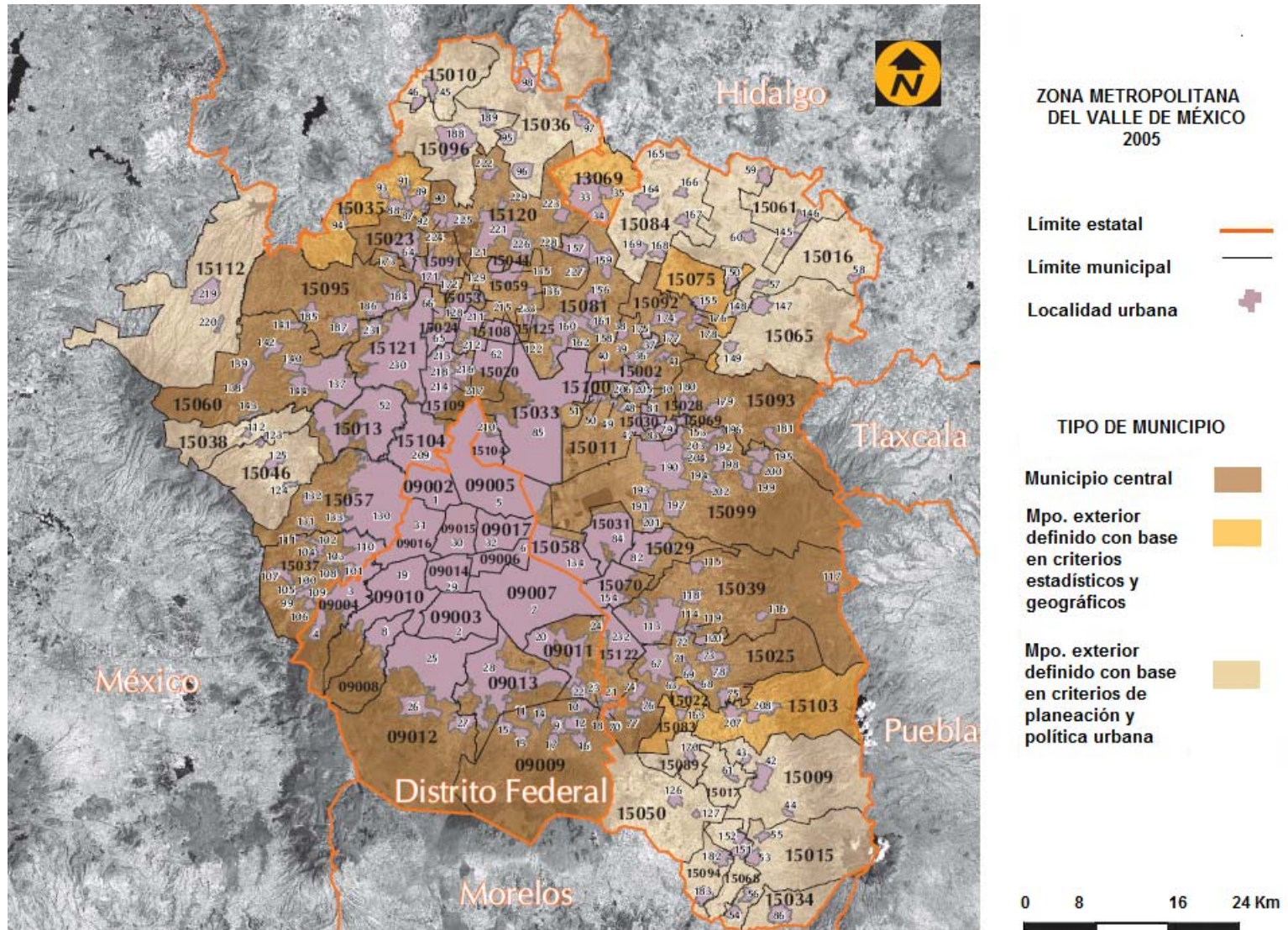
La demanda social de vivienda constituye la base para el diseño de políticas, estrategias, plazos y sectores sociales a los que se dirige. Los organismos nacionales de vivienda en México consideran el rezago habitacional como indicador del bienestar de la población basado en el “[...] cálculo de las necesidades de vivienda que se generarán como producto del incremento demográfico reflejado en la formación de hogares y del deterioro natural que año con año presenta el inventario de vivienda. Las necesidades de vivienda expresan la cantidad de habitaciones requeridas que cumplen con al menos, los preceptos mínimos para que todos los habitantes del país alcancen este bienestar esencial. Este concepto debe diferenciarse del de demanda, el cual corresponde a la cantidad de vivienda que la población puede comprar o rentar a un periodo o alquiler determinado. Dentro de ésta orientación, la necesidad habitacional requiere atender el arribo de aquellos jóvenes en edad de formar un hogar independiente, así como para evitar que el inventario habitacional se continúe deteriorando” (CONAFOVI, 2008).

Desde la perspectiva territorial no es posible entender la dinámica demográfica, la demanda social de vivienda y la construcción del espacio habitable si no se considera la perspectiva metropolitana, por lo que se identifica a la ciudad de México como la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)² que se muestra en el Mapa 1.

¹ Profesora investigadora del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y sociales del Instituto Politécnico nacional, México. Ponencia derivada del Proyecto “Rezago habitacional y crecimiento urbano de la Ciudad de México (SIP 20080302).

² Comprende 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, según la propuesta de delimitación de CONAPO-INEGI-SEDESOL (2005).

MAPA 1. Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)



Fuente: CONAPO-INEGI, Marco Geoestadístico Nacional actualizado al II Censo de Población y Vivienda 2005.

Código de referencia Mapa 1:

09002	AZCAPOTZALCO	15038	ISIDRO FABELA
09003	COYOACÁN	15039	IXTAPALUCA
09004	CUAJIMALPA DE MORELOS	15044	JALTENCO
09005	GUSTAVO A. MADERO	15046	JILOTZINGO
09006	IZTACALCO	15050	JUCHITEPEC
09007	IZTAPALAPA	15053	MELCHOR OCAMPO
09008	LA MAGDALENA CONTRERAS	15057	NAUCALPAN DE JUÁREZ
09009	MILPA ALTA	15058	NEZAHUALCÓYOTL
09010	ÁLVARO OBREGÓN	15059	NEXTLALPAN
09011	TLÁHUAC	15060	NICOLÁS ROMERO
09012	TLALPAN	15061	NOPALTEPEC
09013	XOCHIMILCO	15065	OTUMBA
09014	BENITO JUÁREZ	15068	OZUMBA
09015	CUAUHTÉMOC	15069	PAPALOTLA
09016	MIGUEL HIDALGO	15070	LA PAZ
09017	VENUSTIANO CARRANZA	15075	SAN MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES
13069	TIZAYUCA	15081	TECÁMAC
15002	ACOLMAN	15083	TEMAMATLA
15009	AMECAMECA	15084	TEMASCALAPA
15010	APAXCO	15089	TENANGO DEL AIRE
15011	ATENCO	15091	TEOLOYUCÁN
15013	ATIZAPÁN DE ZARAGOZA	15092	TEOTIHUACÁN
15015	ATLAUTLA	15093	TEPETLAOXTOC
15016	AXAPUSCO	15094	TEPETLIXPA
15017	AYAPANGO	15095	TEPOTZOTLÁN
15020	COACALCO DE BERRIOZÁBAL	15096	TEQUIXQUIAC
15022	COCOTITLÁN	15099	TEXCOCO
15023	COYOTEPEC	15100	TEZOYUCA
15024	CUAUTITLÁN	15103	TLALMANALCO
15025	CHALCO	15104	TLALNEPANTLA DE BAZ
15028	CHIAUTLA	15108	TULTEPEC
15029	CHICOLOAPAN	15109	TULTITLÁN
15030	CHICONCUAC	15112	VILLA DEL CARBÓN
15031	CHIMALHUACÁN	15120	ZUMPANGO
15033	ECATEPEC DE MORELOS	15121	CUAUTITLÁN IZCALLI
15034	ECATZINGO	15122	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
15035	HUEHUETOCA	15125	TONANITLA
15036	HUEYPOXTLA	15038	ISIDRO FABELA
15037	HUIXQUILUCAN	15039	IXTAPALUCA

Fuente: CONAPO-INEGI-SEDESOL (2005) Marco Geoestadístico Nacional actualizado al II Censo de Población y Vivienda 2005, México.

1. El rezago habitacional

En los programas de vivienda el rezago habitacional “[...] se refiere al número de viviendas que por sus características de ocupación (hacinamiento), y por los componentes y materiales utilizados en la edificación (deterioro), no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes” (CONAVI).

Se reconocen dos tipos de rezago habitacional: el cuantitativo, referido a la atención de vivienda nueva que determina la “falta de vivienda en términos reales” calculado con base en el número de hogares sin vivienda- el déficit propiamente dicho- así como por “[...] las viviendas ya existentes en el inventario habitacional, que es necesario sustituir, debido a la mala calidad de los materiales utilizados en la edificación o bien que han llegado al término de su vida útil”. El aspecto cualitativo se refiere “al número de viviendas que ya existen en el inventario habitacional, pero que por las características de su ocupación y de la calidad de los materiales utilizados en la edificación, no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes. Para subsanar estas deficiencias, es necesario llevar a cabo ampliaciones o mejoramientos a dichas viviendas [...] no implica la construcción de nuevas viviendas, tan sólo, el hacer adecuadas las ya existentes, e impedir que su deterioro las convierta en viviendas inadecuadas y pasen entonces, a formar parte del rezago cuantitativo (CONAVI, 2008).

Cabe advertir que existen algunas objeciones derivadas del sesgo implícito en la construcción de este indicador, a los criterios y factores que son objeto de ponderación, a la falta de precisión de los determinantes del “mínimo de bienestar que debe tener una vivienda para sus ocupantes” y así como la falta de precisión conceptual de lo que es una “vivienda digna” por lo este concepto encubre las necesidades reales de vivienda de amplios sectores sociales que se mantienen al margen de las políticas institucionales toda vez que no reúnen los requisitos o la solvencia económica para ser beneficiarios de tales programas (Connolly, 2005; Kuntz y Romero, 2008; García, 2008).

Se estima que el rezago habitacional en México asciende a cerca de 4.3 millones de hogares, 1.8 millones por necesidad de nueva vivienda y 2.5 por deterioro y hacinamiento. El comportamiento en las dos principales entidades que confluyen en el espacio metropolitano de la ciudad de México es de poco más de 245 mil viviendas (153 mil de nueva vivienda y 69 mil por deterioro y hacinamiento), en el Distrito Federal, mientras que en Estado de México la cifra asciende a 478.3 mil viviendas nuevas y 261.9 mil viviendas por deterioro y hacinamiento, es decir, la mayor demanda de vivienda se está generando en esta entidad.

En la Tabla 1 se muestra un comportamiento diferenciado: el Distrito Federal (ciudad capital) muestra menor rezago habitacional tanto en términos absolutos, como en la proporción de hogares que lo padecen, en relación con los municipios del Estado de México pertenecientes a la ZMVM. El mayor peso de población, hogares y rezago habitacional que tiene el Estado de México se relaciona con la intensidad de los flujos intrametropolitanos en una zona que está integrada funcionalmente por dos conjuntos de unidades territoriales: las delegaciones del Distrito Federal y los municipios del Estado de México e Hidalgo. Según el II Censo de Población (INEGI, 2005) la tasa de emigración en el Distrito Federal es de 2.1, que representa cerca de 4.5 millones de personas, mientras que la de inmigración es de 0.9 correspondiente a 1.8 millones. Así, el Distrito Federal expulsa

2.6 millones de personas mientras que el Estado de México recibe 4.4 millones; se estima que de la población residente en el Estado de México, el 23% ha nacido en el Distrito Federal y de la población residente en el éste último, solo el 3.3% proviene del Estado de México.

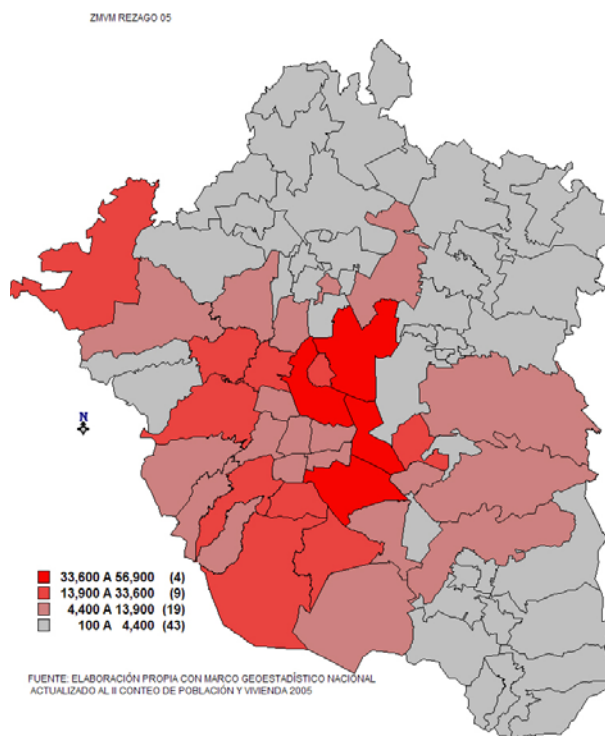
Tabla 1 Indicadores del Rezago Habitacional

Entidad/	Hogares	Necesidades de nueva vivienda	de Rezago habitacional	% Hogares
Distrito Federal	2,180,243	153,239	245,409	11.3
Municipios metropolitanos del Estado de México	2,077,968	176,700	334,040	16.1
ZMVM	4,258,211	329,939	579,449	13.6

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social-CONAFOVI, Necesidades de Vivienda y Rezago Habitacional, 2000.

En el Mapas 2 se muestra la distribución del rezago habitacional en la ZMVM .y se observa que la zona de urbanización más temprana, que data de los años cincuenta del siglo pasado, más consolidada de la ciudad, experimenta procesos de despoblamiento recientes y por ende, es una zona que expulsa población, como se demostrará más tarde.

Mapa 2 ZMVM Rezago Habitacional 2005



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO-INEGI Marco Geoestadístico Nacional

Esta tendencia tiene entre las principales explicaciones: la variedad de comportamientos demográficos ligados a los ciclos de evolución urbana que relaciona zonas de urbanización temprana con procesos de densificación y consolidación urbana en las zonas centrales de la metrópoli, con los procesos de transición demográfica más avanzados; la reestructuración sectorial y espacial de la actividad económica que se expresa en un fortalecimiento y mayor

especialización de la actividad terciaria, así como el cambio en los patrones de localización industrial, cuyo principal efecto es el fortalecimiento de la desindustrialización; el protagonismo reciente del capital inmobiliario en los patrones de expansión urbana.

2. Los programas de vivienda

No es posible explicar la historia de numerosas ciudades latinoamericanas sin considerar la ausencia de una política social que tiene como correlato la urbanización popular³ como rasgo decisivo en la construcción del espacio habitable. Sin embargo, un rasgo reciente de la urbanización es el fortalecimiento de los grandes desarrolladores inmobiliarios como el principal agente de expansión urbana, promoviendo la idea de “todos propietarios”, el mecanismo del mercado y la creciente participación de la banca privada.

Las primeras acciones de la reestructuración y privatización de los programas de vivienda actualmente vigentes se aplicaron durante los últimos gobiernos priístas. En los años setenta del pasado siglo, existían disposiciones para que la banca comercial aplicara una parte del ahorro público al financiamiento de programas de vivienda de “interés social” conformando los Fondos de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda con los que se construyeron entre 1971 y 1976 el 77.3% de las viviendas terminadas por parte del gobierno (Patiño, 2006).

Tras la reprivatización de la banca se eliminaron las restricciones para la libre fluctuación de las tasa de interés y desde 1995 aplicó el cobro de comisiones por concepto de administración y cobranza por las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles). Ante un panorama recesivo, se modificaron las condiciones a petición de las instituciones financieras internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial) para eliminar gradualmente los subsidios y operar con la tasa de mercado. También se promueve el proceso de reestructuración del mercado de vivienda con acciones del mercado secundario de hipotecas, llamadas Unidades de Inversión (Udis) (Patiño, 2006).

Los programas de vivienda impulsados por los gobiernos procedentes del Partido de Acción Nacional (PAN) a partir de 2001, no sólo muestran continuidad, sino que fortalecen los procesos de privatización y tienden a perder su naturaleza social, debido a que emprenden una reestructuración en los organismos y esquemas financieros, así como la aplicación de una serie de medidas que se resumen a continuación.

- La creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) en 2001 (a partir de 2005 Comisión Nacional de Vivienda, CONAVI), como responsable único de la política general de vivienda, quien define mecanismos, instrumenta y coordina la ejecución.
- La creación de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) como principal herramienta para “modernizar” el sistema financiero que permite canalizar recursos adicionales, provenientes del sector privado, al mercado hipotecario a través de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) y la banca, en el marco de un proceso de “reingeniería” para ampliar la disponibilidad financiera y su cobertura de atención. así

³ Referido en otros casos como ocupación irregular del suelo o vivienda informal por autoconstrucción.

como la concurrencia al mercado hipotecario de nuevos intermediarios financieros nacionales y extranjeros (Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006).

- La incursión en el mercado de capitales y la emisión de valores respaldados por hipotecas; se promueve la bursatilización de las carteras hipotecarias, en donde descansa actualmente el gran dinamismo del mercado hipotecario⁴.
- La creación de una Miscelánea de Garantía para la banca privada, con lo que se reactiva su participación.
- En febrero de 2006 que se firma el *Convenio de Concertación para el Crecimiento Ordenado y Sustentable de las Ciudades y Zonas Metropolitanas del Sistema Urbano Nacional* y “se inició la operación de un programa piloto en las ciudades de León, Guanajuato; Mérida, Yucatán; Mexicali, Baja California; Pachuca, Hidalgo; Solidaridad, Quintana Roo y Tonalá, Jalisco, para la conformación de grupos de trabajo locales” Hasta hoy, no se tiene evidencia de su impacto.
- Incorporación del sector privado al financiamiento habitacional mediante la diversificación del fondeo de las Sofoles y promotores inmobiliarios con el apoyo de Nacional Financiera (NAFIN) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, así como la apertura de la banca en los programas de financiamiento de los organismos nacionales de vivienda y la adopción de medidas como la deducibilidad fiscal de las tasas reales de interés en los créditos hipotecarios y la reducción de requerimiento de capitalización a las instituciones de banca múltiple para el crédito hipotecario.
- En materia de riesgos, el Fovi no contaba con ningún área que evaluara sus compromisos; ahora la Comisión Nacional Bancaria obliga a los bancos a incluir esta área; crear oficinas regionales en las grandes ciudades del país y poner a disposición la historia crediticia del solicitante a través del Buró de Crédito. Esto permite reducir la cartera vencida y el índice de morosidad.

Así, bajo el Programa de Cofinanciamiento el número de créditos otorgados de junio de 2005 al mismo mes de 2006, pasó de 10 mil 496 a 23 mil 798, es decir, se incrementó un 127% en sólo un año (Poder Ejecutivo Federal, 2006).

El flujo de recursos adicionales al mercado hipotecario provenientes del sector privado, a través de las Sofoles y la banca comercial ha fortalecido al mercado secundario de hipotecas; de julio de 2003 a julio de 2006, un banco privado, cuatro Sofoles y el INFONAVIT, efectuaron 23 emisiones de bancos respaldados por hipotecas por un total de 18 mil 183 millones de pesos; destaca especialmente el INFONAVIT, que ha realizado siete emisiones por más de 7 mil 587 millones de pesos, en tanto que las Sofoles en su conjunto han realizado 15 emisiones de títulos para cerca de 10 mil 256 millones de pesos, los cuales han tenido la cobertura de garantía de la SHF, tanto para el incumplimiento en el pago, como para los riesgos de diferenciales por la inflación respecto del salario mínimo con el que se pagan las mensualidades de los créditos (Poder Ejecutivo Federal, 2006).

⁴ A noviembre de 2007 el saldo de todas las bursatilizaciones de cartera de crédito a la vivienda colocadas en el país y en el exterior ascendió a casi 40 mil millones de pesos. El 80% de este total correspondió a colocaciones de créditos a la vivienda de Sofoles hipotecarias; el resto fue de bancos (BBVA, Bancomer 2008).

El incremento de la participación bancaria se aprecia al considerar el saldo agregado de financiamiento para vivienda de la banca, las Sofoles hipotecarias y la cartera crediticia bursatilizada como proporción del PIB: en 2003 representó 2%; en septiembre de 2007 esa razón casi se había duplicado al situarse en 3.9%. Las ventas totales pasaron de 253 mil viviendas en 2001 a 665 mil en 2005 y 544 mil en 2006; por su parte, los créditos colocados pasaron de 327 mil en 2001 a 867 mil en septiembre de 2007 (BBVA, Bancomer 2008). Las entidades del sector público y privado han mostrado una evolución positiva en el otorgamiento de créditos a la vivienda, ya que “Se estima que entre 2006 y 2007 hayan aumentado en 22% para vivienda completa al pasar de 711 mil a 867 mil créditos. Lo anterior es factible que se haya alcanzado si se tiene en cuenta que las principales entidades del sector público (INFONAVIT y FOVISSSTE) registran altos índices de cumplimiento en sus metas de colocación de crédito. La banca y Sofoles también han mostrado un nivel positivo de desempeño” (BBVA Bancomer 2008).

A pesar de que la banca comercial participa en segmentos del mercado que antes no atendía, se dirige a un mercado estratificado de vivienda nueva. Según la tipología propuesta, se clasifica el monto de crédito por tipo de vivienda: de *interés social*, de 61 a 160 Salarios Mínimos Mensuales (SMM); *económica*, de 161 a 300 SMM; *media*, de 301 a 750 SMM, y *residencial*, más de 750 SMM. La mayor proporción de recursos se destinan a viviendas de interés social e interés medio, proporción que tiende a cerrarse en el periodo 2000-2006.

Bajo estas nuevas reglas del juego entre los organismos gubernamentales, las Sofoles y la banca comercial, se establece un sistema de intermediación que se traduce en una expansión del crédito hipotecario caracterizada por la atención a mayor número de beneficiarios y la reducción promedio de los montos de inversión ejercida.

3. La población beneficiada

A pesar de que se sostiene que los programas de vivienda van orientados a la población de menores ingresos y para la población en general (trabajadores por cuenta propia o madres solteras), los requisitos para adquirir un crédito del fondo deben asegurar ingresos familiares suficientes (de 3.5 a 12 salarios mínimos).

Respecto, a la distribución de la población ocupada por estrato (en número de Salarios Mínimos) la Encuesta Trimestral de Ocupación y Empleo revela que en la ciudad de México el 58% de los trabajadores perciben entre cero y tres Salarios Mínimos y el 4.1% no percibe ingresos, por lo que se puede estimar que cerca del 62% de la población ocupada está excluida de esta política, es decir, tal parece que la recuperación crediticia se opone a la accesibilidad.

Los costos de transacción implicados obligan frecuentemente al trabajador a destinar los fondos de financiamiento con la banca privada, que condiciona la concesión de créditos a la adquisición de una serie de servicios como el avalúo de inmuebles, la gestión administrativa del crédito (pago de comisión por apertura y consultas del Buró de Crédito), la asignación de servicios notariales, así como la adquisición de seguros de vida, contra el desempleo, de la vivienda, entre otros, sobre los que cobra altas comisiones. Así, se puede afirmar que los costos de transacción se componen de: costos de formación, consistentes en medir los atributos valiosos de los bienes en intercambio, lo que a su vez otorga los

elementos para realizar la negociación y los costos de definir, proteger y de hacer cumplir los acuerdos o contratos para darle certidumbre a la definición de los derechos de propiedad. En condiciones de restricción del ingreso y baja solvencia se induce al beneficiario, a aumentar el plazo de pago hasta por 30 años.

4. Distribución del financiamiento a la vivienda y movilidad residencial

Según la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), durante el sexenio 2001-2006 se alcanzaron cifras sin precedente en el número de financiamientos otorgados para adquisición de vivienda que representaron más de 800 mil financiamientos hipotecarios entre las diferentes instituciones y entidades federativas; con el programa de cofinanciamiento se alcanzó una cifra superior a 73 mil acciones que representan el 9.2% del total de financiamientos; mediante estas “acciones compartidas” se adquirieron 722 mil viviendas.

Respecto a la actuación y naturaleza de los organismos locales de vivienda se constata una diferencia importante: en el Distrito Federal el INFONAVIT otorga más de la mitad de los créditos ejercidos, sin embargo, en promedio se sitúa muy por debajo de la Banca Comercial –que tiene la mayor participación- y del resto de los organismos, excepto del Instituto de la Vivienda (INVI) y Hábitat México. Cabe destacar también que aunque la Banca sólo aporta el 10% de los créditos ejercidos, ofrece montos de inversión importantes, que junto con las Sofoles representan casi el 37% de la inversión ejercida en el Distrito Federal. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) ocupa el segundo lugar por número de beneficiarios y el tercero por inversión pues su principal financiamiento lo ejerce en programas de mejoramiento.

Cabe destacar la participación del INVI porque intenta conservar la naturaleza pública de los programas de vivienda, ya que articula como fuentes de financiamiento el ahorro de las familias, el crédito (parte recuperable de un financiamiento en la que se utilizan recursos fiscales o de otras fuentes, con bajo costo financiero) y las ayudas de beneficio social basadas en mecanismos de redistribución de recursos fiscales y la parte no recuperable de un financiamiento, aplicadas para compensar la capacidad de endeudamiento de las familias de menores ingresos (Coulomb, 2005).

Tabla 2. Incremento porcentual por periodo de los créditos e inversión ejercidos (1993-2000 y 2001-2005)

Periodo	Nacional		Distrito Federal		Estado de México	
	Nº de Créditos	Inversión (en SMM)	Nº de Créditos	Inversión (en SMM)	Nº de Créditos	Inversión (en SMM)
1993-2000	-10.2%	-53.7%	8.1%	-46.4%	-36.5%	-298.9%
2001-2005	39.9%	54.4%	1.4%	41.0%	51.3%	48.3%

Fuente: Elaboración propia con base en: Secretaría de Desarrollo Social, Estadísticas de Vivienda 1993-1997; Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) 1998-2004 y Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) 2005. Consulta electrónica página del Sistema de Administración Tributaria: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

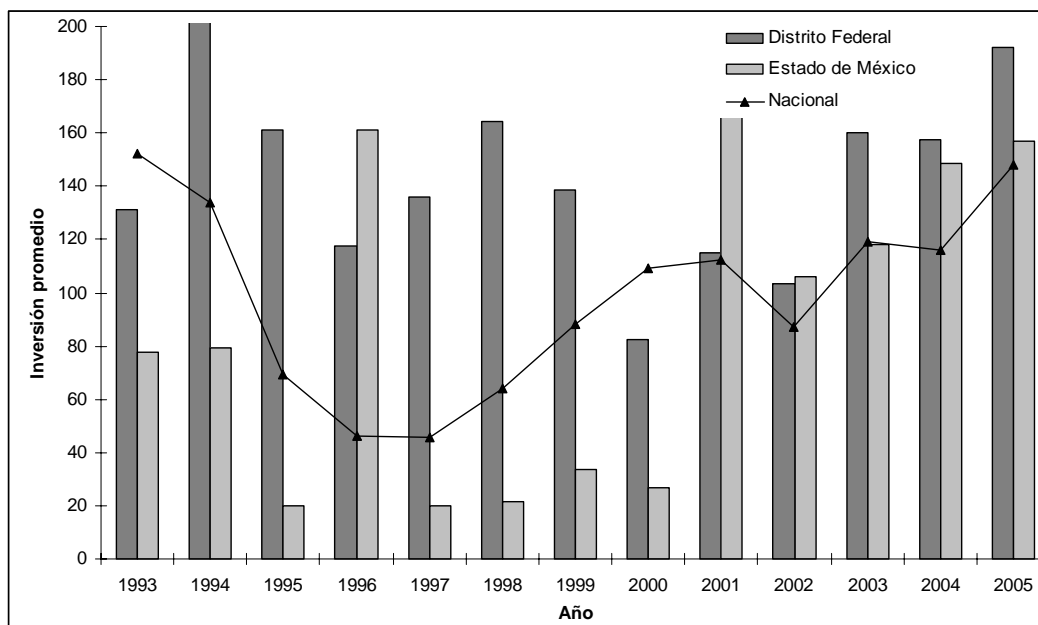
Los datos 1993-2005 a nivel nacional muestran por un lado, una reducción del número de financiamientos y principalmente del monto de la inversión en el periodo 1993-2000,

mientras que el periodo siguiente (2001-2005) se puede identificar justamente con una situación de expansión del crédito, especialmente si atendemos a la inversión (Tabla 2).

Un comportamiento más irregular se observa en el Estado de México, entidad que logra en 1999 su punto más alto, con cerca del 60% de incremento respecto a 1993. Sin embargo, en los periodos considerados, registra una reducción tanto en el número de créditos ejercidos, como en el monto de financiamiento, tendencia grave que denota una crisis de financiamiento. No obstante, en el periodo siguiente (2001-2005) ambos indicadores parecen recuperarse, en especial, el que reporta el número de beneficiarios del crédito.

Las entidades que conforman la mayor parte del conglomerado metropolitano del Valle de México muestran un comportamiento similar aunque con ciertos matices: el Distrito Federal experimenta un leve incremento del número de créditos ejercidos a la par que una reducción drástica del monto de inversión durante el primer periodo, lo que sugiere un monto de crédito muy reducido pero mayor número de beneficiarios. El periodo siguiente, se presenta una tendencia contraria, con un leve crecimiento en el número de financiamientos, pero un incremento mucho mayor de la inversión, es decir, se otorgaron créditos por mayor cuantía a menor número de beneficiarios (Gráfica 1).

Gráfica 1. Inversión promedio de los créditos ejercidos 1993-2005
(Crédito por beneficiario en Salario Mínimo Mensual)



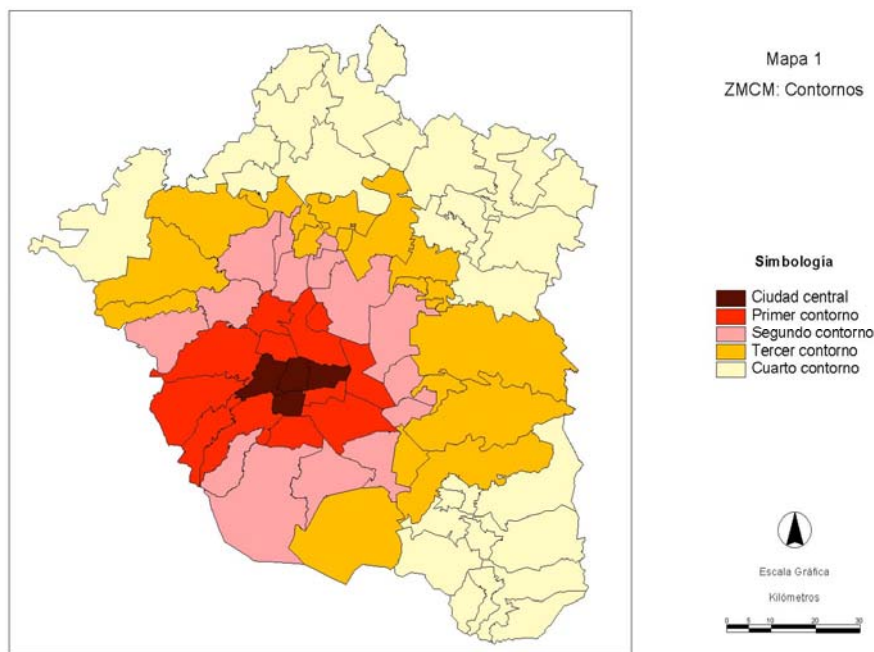
Fuente: Elaboración propia con base en: Secretaría de Desarrollo Social, Estadísticas de Vivienda 1993-1997; Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) 1998-2004 y Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) 2005.

Respecto a la distribución del crédito por beneficiario, los promedios nacionales prácticamente se estancaron en el periodo 1995-2000, seguramente como producto de la crisis de 1995. Sin embargo a partir del año 2000 se muestra una recuperación importante. Los montos más grandes corresponden casi en todos los años al Distrito Federal, mostrando un repunte importante en 1994 y una tendencia más o menos constante de crecimiento desde 2001. El Estado de México muestra los montos más reducidos en relación con el

nacional y el capitalino –con excepción del año 1996- aunque coincide con las tendencias que experimenta el conjunto nacional, que muestran un repunte importante desde 2001. En el año 2005, la información de CONAVI revela que el Distrito Federal participa con el 7.4% de los créditos otorgados y casi el 10% de la inversión, mientras que al Estado de México le corresponde el 7.6% y 8.1% respectivamente. Ambas entidades se colocan a la cabeza de la asignación crediticia para vivienda del país, en consonancia con el nivel de urbanización y la jerarquía urbana.

Para mostrar la evolución y distribución territorial de la asignación crediticia en la ZMCM se presenta el comportamiento del número de créditos ejercidos y la inversión promedio (en número de salarios mínimos como deflactor), ejercida por delegación/municipio de la ZMVM durante el periodo 1993-2005. Para identificar la distribución interna de la asignación crediticia se divide a la ZMVM por contorno metropolitano, adoptando el criterio de Sobrino (2004:5) que se muestra en el Mapa 3.

Mapa 3. ZMVM División territorial por contorno



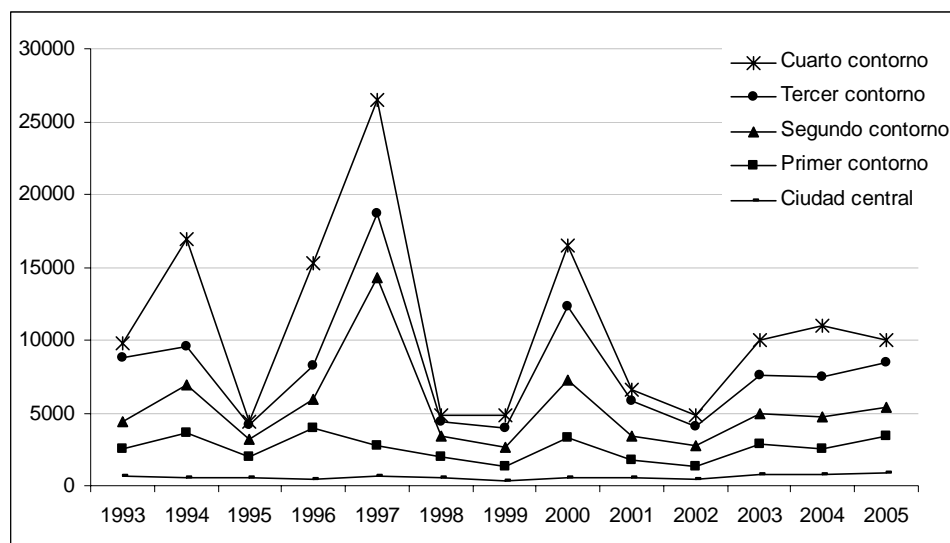
Fuente: Sobrino, 2004:5

Una mirada al interior de la ZMVM revela la diferenciación espacial de la asignación crediticia en relación con la demanda de vivienda, la estratificación del mercado residencial y el sentido de los flujos de población intrametropolitanos. Se procedió a agregar la información del número de la inversión promedio asignada en número de salarios mínimos, por contorno metropolitano, para presentar un indicador ponderado más riguroso que muestre las tendencias deflactadas (Gráfica 2).

En primer lugar, la ciudad central capta escaso financiamiento que se mantiene prácticamente constante en el periodo examinado, situación se explicada por la insuficiencia en el monto de los créditos en relación con los altos costos de la vivienda en

una zona donde los procesos de terciarización son cada vez más evidentes y que ha sido sede de las políticas de densificación.

Gráfica 2. ZMVM, inversión promedio de los créditos ejercidos por contorno metropolitano (1993-2005, en Salario Mínimo Mensual)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAVI.

La tendencia va en sentido de la centralidad urbana, es decir, a medida que se alejan de la ciudad central, el promedio de créditos ejercidos tiende a aumentar, justamente en dirección de los patrones de poblamiento, las etapas de la expansión urbana que denotan el grado de consolidación de los asentamientos y la saturación de los espacios urbanos, así como la disponibilidad de suelo en la periferia.

A partir del primer contorno se puede observar un comportamiento cíclico: breve repunte 1993-1994, un declive importante en 1995, producto de la crisis de esos años. En seguida se observan tendencias diferenciadas: la ciudad central y el primer contorno no logran su recuperación, pero a partir del tercer contorno se notan repuntes muy importantes que coinciden con el auge crediticio del Estado de México y que además muestran una pauta de ocupación de espacios periféricos cada vez más lejanos y dispersos. En el siguiente periodo (1998-1999) parece haber un relativo estancamiento, que se recupera en los años subsiguientes, donde nuevamente se mantiene el mayor repunte de los tres últimos contornos de la metrópoli. Un nuevo declive importante se observa entre 2001 y 2002 seguido de una recuperación menos marcada que las anteriores, pero más homogénea y constante entre los contornos, incluso, una ligera recuperación en la ciudad central.

Las tendencias observadas obedecen, por un lado, al cambio en la política de vivienda y el uso de nuevos mecanismos de financiamiento con intervención de la banca privada y las Sofoles. Quizá también intervengan los intereses políticos porque justamente los repuntes se presentan en periodos electorales, hipótesis sobre la que es necesario profundizar en otro espacio. En todo caso resulta necesario ubicar en el contexto del cambio de los patrones residenciales los esquemas de asignación financiera para la vivienda.

En efecto, la movilidad de la población motivada por el acceso a la vivienda, los agentes y las relaciones sociales que se establecen entre ellos, son aspectos decisivos en la

construcción del espacio habitable porque han impulsado históricamente el crecimiento urbano bajo ciertas modalidades, ritmos e intensidad. Dado que, con el tiempo, la forma de acceso a la vivienda se modifica y se desarrollan nuevas formas de producción habitacional sobre áreas ya urbanizadas, no hay una necesaria coincidencia entre la forma de producción habitacional, la forma de acceso a la vivienda y el tipo de poblamiento. De hecho, en las áreas de más antigua urbanización, la relación entre tipo de poblamiento y características de las oferta habitacional se rompe por completo (Connolly, 2005:102).

La ciudad experimenta un patrón de urbanización cada vez más fragmentado y disperso a medida que se alejan los asentamientos humanos de la ciudad central, en función de la magnitud y dirección de los flujos residenciales. La Matriz Básica de Movilidad Residencial es el instrumento que permite realizar mostrar este panorama urbano. Al analizar las entidades en conjunto, el Distrito Federal presenta una tasa de crecimiento cercana a cero y pierde cerca de 287 mil personas que se dirigen al Estado de México, principal entidad de destino, provocando en los municipios metropolitanos un crecimiento promedio de 1.4% (Isunza, 2008). Un análisis por contorno nos permitirá caracterizar el origen/destino de estos movimientos residenciales de la población (Tabla 3).

Tabla 3 .ZMVM, Indicadores básicos de Movilidad Residencial por contorno metropolitano (2995-2000)

Contorno	Población (2000)	Saldo migratorio
Ciudad central	1 692 179	-116 789
Primer contorno	6 788 152	-354 467
Segundo contorno	6 788 152	288 892
Tercer Contorno	2 096 668	166 787
Cuarto contorno	734 577	15 577

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI Muestra Censal 2000,México.

Se sugiere la referencia al Mapa 1 para localizar las jurisdicciones aludidas. En primer lugar, las jurisdicciones de la ciudad central y la mayor parte de los municipios del primer contorno muestran saldos negativos de movilidad residencial y tasas de crecimiento inferiores a la unidad: las pérdidas más abruptas fueron: la delegación Gustavo A. Madero, con poco más de 79 mil personas que se dirigen principalmente a Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla e Ixtapaluca, así como a las delegación Iztapalapa. Le sigue la delegación Venustiano Carranza (pierde más de 45 mil personas), cuyos destinos principales son: Iztapalapa, Ecatepec, Gustavo A. Madero, Nezahualcóyotl e Ixtapaluca. En situación similar está Naucalpan, cuyos destinos principales se localizan en la periferia adyacente (Tultitlán, Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan, N. Romero, Ecatepec y Tlalnepantla). En conjunto, la ciudad central perdió cerca de 117 mil personas y el primer contorno más de 354 mil, dirigiéndose principalmente a los municipios adyacentes del Estado de México, y de ahí, a la periferia del segundo, tercer y cuarto anillo de conurbación.

Por su parte, las jurisdicciones del segundo contorno mostraron una ganancia neta de casi 289 mil personas, aunque tres de de las mismas presentaron saldo negativo. Se trata de Nezahualcóyotl, el municipio el que encabeza la lista de la pérdida neta de población más abrupta a nivel metropolitano (cerca de 88 mil personas), cuyos destinos principales fueron municipios del tercer anillo de conurbación y la delegación Iztapalapa. Sólo Chimalhuacán capta el 54% de estos flujos, le siguen Ixtapaluca, La Paz, Valle de Chalco Solidaridad y

Ecatepec. Así, el descenso en el crecimiento de Nezahualcóyotl se debe más al impacto de la emigración que al crecimiento natural de la población.

Iztapalapa es otra delegación que presenta un saldo migratorio negativo (poco más de 23 mil personas) dirigido principalmente a Ixtapaluca, Tláhuac, Nezahualcóyotl, Valle de Chalco Solidaridad, La Paz, Chalco y en menor medida a la Delegación Coyoacán. En este caso, existe mayor proporción de personas que se mudaron dentro de la zona sur del Distrito Federal. Cabe destacar, sin embargo, que tanto Iztapalapa como Nezahualcóyotl presentan una alta intensidad migratoria porque también captan, junto con Ecatepec, importantes flujos, lo que determina su saldo positivo.

Por último, los municipios del cuarto contorno, en especial los que mantienen conurbación física, presentan un saldo positivo. Sólo ocho municipios presentan pérdidas netas poco significativas, y en general, figuran jurisdicciones con bastante estabilidad migratoria. Las jurisdicciones que más población captan coinciden, en términos generales con los lugares de destino de los municipios expulsores, especialmente Chimalhuacán, Tultitlán, Ixtapaluca, La Paz y las delegaciones periféricas del Distrito Federal Tlalpan y Tláhuac.

Así, la expansión urbana de la ciudad de México se había desarrollado -hasta hace poco más de dos décadas- mediante extensiones periódicas del área urbana, seguidas de etapas de contención en las cuales las zonas incorporadas experimentaron procesos de densificación y consolidación de tal forma que los límites externos o la periferia, no se modificaban sustancialmente. Sin embargo, patrón de movilidad residencial impulsado por los grandes desarrollos habitacionales, coloca a la población metropolitana en un escenario que rompe con este ciclo urbano, ya que la incorporación de extensas superficies no sigue los patrones de las zonas previamente urbanizadas y avanza de manera discontinua, integrando áreas con bajos niveles de urbanización, baja densidad y en muchos casos, donde prevalecen actividades y estilos de vida rurales.

Reflexiones finales

Se pudo observar que la expansión del crédito hipotecario y los nuevos esquemas de financiamiento, favorecen el protagonismo del capital inmobiliario y la banca comercial en la construcción del espacio habitable porque influyen en la intensidad y dirección de los flujos de población: el despoblamiento de las áreas centrales; la densificación de zonas intermedias y la creciente intensidad de los flujos originados en periferia del segundo y tercer anillo metropolitano hacia los espacios periurbanos más lejanos en los que la disposición del suelo no representa un obstáculo para su inversión. Así, se fortalece un patrón de urbanización periférica fragmentado y disperso.

Se hizo evidente también la escasa accesibilidad de la mayor parte de la población que percibe ingresos insuficientes y cuenta con empleo precario, lo que se significa que no es precisamente el sector más empobrecido de la población que acceden a la vivienda en los conjuntos habitacionales periféricos porque el mecanismo instrumentado por los programas de gobierno federal, son socialmente excluyentes.

En el contexto de la crisis que afecta al sector hipotecario en el mundo, se la población que ha contratado un crédito para vivienda se sumerge en una situación de alta vulnerabilidad financiera e inseguridad jurídica, sobre todo porque este esquema porque la política

promueve la aspiración a la propiedad. Las familias “beneficiarias” de los créditos hipotecarios se tornan más vulnerables debido a la fragilidad del propio sistema financiero mexicano. Otro rostro de la exclusión social es el mecanismo que compensa la escasa accesibilidad y los precarios ingresos con el alargamiento de los plazos de amortización y el compromiso de los ingresos más de un miembro activo de la familia, además de verse afectados por los altos costos de transacción implicados en la adquisición de un crédito.

Finalmente se puede afirmar que los programas de vivienda tienden a perder su naturaleza pública, toda vez que dependen cada vez más de los mecanismos de mercado.

Referencias bibliográficas

- BBVA Bancomer (2008) *Situación inmobiliaria en México*, Servicio de Estudios Económicos, enero de 2008, México.
- CONAFOVI (2008) Rezago y necesidades de vivienda. http://www.conafovi.gob.mx/politica_rezago.html
- CONAFOVI, Estadística Nacional de Vivienda, consulta electrónica: <http://www.conafovi.gob.mx/>
- CONAPO- INEGI-SEDESOL (2005) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México.
- Connolly, Priscilla (2005) “El mercado habitacional” en: Coulomb (coord.) *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*, Instituto de Vivienda del DF, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y UAM Azcapotzalco, México.
- Coulomb, Rene (coord.) (2005) *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*, Instituto de Vivienda del DF, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y UAM Azcapotzalco, México.
- García, María Inés (2008) “Reflexiones sobre el concepto “calidad de la vivienda” en los programas habitacionales” en Memorias del Cuarto Congreso Nacional de Investigación Social, 4 y 5 de diciembre, 2008. Pachuca, México.
- Gobierno del Estado de México, Dirección General de Administración Urbana, consulta electrónica: <http://web.edomexico.gob.mx/>
- INEGI (2000) Muestra Censal; Cuestionario Ampliado del XII Censo General de Población y Vivienda, México.
- _____ (2000) XII Censo General de Población y Vivienda, México.
- _____ (2005) II Conteo de Población y Vivienda 2005, México.
- _____ (2006) Encuesta Trimestral de Ocupación y Empleo. Indicadores Estratégicos, Segundo Trimestre, 2006. Sistema para la Consulta de Indicadores Estratégicos InfoENOE: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?c=8433>
- Isunza, Georgina (2008) “Programas de vivienda y movilidad residencial en la Zona Metropolitana del Valle de México” en: Memorias del IV Seminario Internacional *Gestión Urbana: ¿Más estado o más mercado?* Ciudad Juárez-El Paso Texas, mayo de 2008.
- Kuntz, Ignacio y Romero-Vadillo, G. (2008) “Naturaleza y dimensión del rezago habitacional en México” en: Revista *Economía Sociedad y Territorio*, vol. 8 N° 26, enero-abril de 2008, pp 415-449. El Colegio Mexiquense.
- Patiño, Luis (2006) “El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)” en: *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2001) *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2006) Fox, Vicente, *Sexto Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico. México.
- Poder Ejecutivo Federal (2007) *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012*, México
- Secretaría de Desarrollo Social-CONAFOVI, Necesidades de Vivienda y Rezago Habitacional, 2000, México.
- Sobrino, Luis J. (2004) “La política de población en la metrópoli, siglo XXI”, Ponencia presentada el 21 de julio de 2004 en el seminario organizado por la Comisión de Población y Desarrollo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Consejo de Población del Distrito Federal.