

PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA**(ME-0137)****RESUMEN EJECUTIVO**

Prestatario:	Banco de Servicios y Obras Públicas (BANOBRAS)	
Garante:	Estados Unidos de México	
Organismo ejecutor:	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)	
Monto y fuente:	BID (CO):	US\$ 505 millones
	Aporte local:	<u>US\$ 665 millones</u>
	Total:	US\$ 1.170 millones
Plazos y condiciones financieras:	Plazo de amortización:	25 años
	Período de desembolso:	3 años
	Tipo de interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	US\$, Facilidad Unimonetaria
Objetivos:	<p>La meta general del programa es mejorar la eficiencia del sistema formal de financiamiento de vivienda de México y facilitar su expansión a los segmentos de la población de menores ingresos. En concreto, el programa propuesto tiene por fin consolidar la reforma de una institución exitosa de financiamiento hipotecario de segunda instancia, el FOVI, y financiar las hipotecas y subsidios de vivienda admisibles bajo las normas operativas del programa durante los próximos dos años, el período necesario para que el nuevo gobierno enuncie y ponga en práctica una estrategia general para el sector de vivienda, incluida una estrategia de financiamiento sostenible para el FOVI.</p> <p>La reforma del FOVI se basa en dos pilares: por un lado, una revisión de los productos del FOVI orientados a: a) convertir el actual subsidio a las tasas de interés en un subsidio inicial que será complementado por crédito hipotecario a tasas de mercado; b) hacer que el subsidio inicial sea portátil por el prestatario, es decir independiente de la vivienda que será adquirida; y c) separar el financiamiento hipotecario del financiamiento de la</p>	

construcción, y reducir progresivamente este último. El nuevo subsidio inicial: a) mejorará la eficiencia y reducirá el costo para el gobierno; b) mejorará la orientación del subsidio al restringir su elegibilidad a las familias urbanas con ingresos inferiores al promedio; y c) fomentará la movilización de los recursos propios (véase los párrafos 1.13 y 1.14).

El segundo pilar de la reforma será el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de financiamiento sostenible para los programas del FOVI. A la larga, el programa de subsidios tendrá que depender de fuentes privadas de financiamiento (véase párrafo 1.22 y siguientes).

Descripción:

Para lograr sus objetivos, el programa financiará dos componentes.

- A. **Componente de subsidios (US\$495 millones).** Este componente proporcionará recursos para cofinanciar los programas de crédito y de subsidio del FOVI para el período 2001-2002. Los recursos del BID serán transferidos al FOVI en moneda mexicana por intermedio de BANOBRAS en forma de un préstamo. La tasa aplicable sobre el préstamo al FOVI se fijará para cada desembolso, para transferir al FOVI el diferencial entre la tasa de financiamiento del BID y la de la emisión de bonos extranjeros del Gobierno de México (en la actualidad de 150 centésimos de punto porcentual). El FOVI usará los recursos del préstamo para generar una combinación de hipotecas a tasas de mercado y de subsidios iniciales, sin descapitalizar al FOVI. Las hipotecas financiadas con recursos del BID serán completadas con fondos captados en los mercados de capital, mientras que los subsidios iniciales financiados con recursos del BID serán complementados por medio de asignaciones presupuestales y otros recursos similares. Durante la vida del programa, la contribución del BID irá disminuyendo a medida que aumente la contribución del mercado (para el crédito) y la del gobierno (para los subsidios).
- B. **Componente de asistencia técnica (US\$10 millones).** Este componente tiene por objeto preparar al FOVI para que esté a la altura de las exigencias futuras (administración del subsidio inicial y acceso a los mercados financieros) a cuyos efectos financiará asistencia técnica para: 1) concluir el diseño y supervisar la puesta en práctica de la reforma de los productos del FOVI; 2) diseñar y poner en práctica una estrategia de financiamiento sostenible para los programas del FOVI; 3) ayudar a mejorar el marco de política de vivienda que afecta a las operaciones del FOVI; 4) fortalecer

la infraestructura del mercado primario; 5) facilitar la creación del mercado secundario; 6) mejorar el ambiente de operaciones del FOVI; y 7) evaluar el efecto de los programas del FOVI sobre la creación del mercado.

Relación del proyecto con la estrategia del Banco en el país y en el sector:

Los próximos cinco años serán de importancia crítica para el sistema de financiamiento de vivienda de México. Las perspectivas de aumento del financiamiento privado son todavía inciertas, en circunstancias en que los bancos comerciales se preparan para volver al mercado. El financiamiento público seguirá siendo escaso porque las restricciones presupuestarias subsistirán durante el futuro previsible. Dadas las repercusiones sociales de las actividades del FOVI, el Gobierno de México ha solicitado el apoyo del Banco para ayudar a financiar el programa de subsidios del FOVI durante el período de transición al régimen de las tasas de mercado. Al mismo tiempo, la operación es compatible con la línea de acción estratégica del Banco encaminada a la promoción del desarrollo del sector privado de México, puesto que los recursos del programa servirán de poder multiplicador para conseguir recursos privados y facilitarán la conexión entre el sistema de financiamiento de vivienda y los mercados de capital.

El proyecto propuesto se preparó en gran medida con el gobierno saliente, pero el nuevo gobierno participó en la etapa previa a la negociación y se solicitará su participación en las negociaciones del contrato de préstamos. El nuevo gobierno reconoce el papel crucial que tiene el FOVI en el sistema de financiamiento de vivienda y está de acuerdo en que las reformas propuestas en el programa son necesarias. Más aún, el programa ha sido diseñado para permitir la flexibilidad en la etapa de ejecución a fin de tomar en cuenta los elementos específicos de la política de vivienda del nuevo gobierno, una vez que éstos se hayan definido.

Examen ambiental y social:

El 23 de septiembre de 1999 se envió al PIC la ficha ambiental y social del programa. No se exigió una evaluación del impacto ambiental por el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI). El programa tendrá efectos limitados pero favorables en el medio ambiente, ya que ayudará al FOVI a mejorar sus procedimientos de examen del impacto ambiental (véase el párrafo 4.12). La principal cuestión social de interés tiene que ver con el efecto distributivo de la nueva política de subsidios. El objetivo central de la nueva política es una mejor focalización (véase el párrafo 4.7). Otra importante cuestión social guarda relación con las repercusiones del crédito hipotecario en lo referente al género. El programa comprenderá un conjunto de actividades con el fin de asegurarse de que los programas del FOVI ofrezcan igualdad oportunidades a las mujeres y a los hombres (véase el párrafo 4.14 y los siguientes).

Beneficios:

El componente de inversión financiará el subsidio inicial necesario para llevar al mercado hipotecario formal a unas 60.000 familias que ganan menos del ingreso urbano mediano. Además de ese aporte específico, la introducción del nuevo régimen de subsidios tendrá varios efectos favorables: aumentará la eficiencia del gasto público y del gasto familiar; mejorará la focalización y transparencia del proceso de asignación; y ayudará a multiplicar el ahorro y a reducir el riesgo crediticio para los beneficiarios de bajos ingresos (véase el párrafo 4.2 y los siguientes).

Asistencia técnica y reforma del FOVI. La separación de la responsabilidad del financiamiento de los subsidios (con el tiempo mediante asignaciones presupuestales) de la del financiamiento del crédito (a la larga con recursos del mercado) tendrá importantes beneficios en cuanto a transparencia, eficiencia y sostenibilidad (véase párrafo 4.9).

Otro efecto positivo que se espera de la reforma del FOVI será la disminución del costo total del crédito para los prestatarios del FOVI (comparado con el costo del financiamiento del gobierno) mediante una mayor solvencia del FOVI, competencia creciente entre los intermediarios, mejores normas de iniciación y servicio de hipotecas, y una administración más eficiente de los riesgos, con el tiempo merced a programas de seguro privado. Se espera una reducción importante en el costo total del crédito (véase el párrafo 4.10).

Riesgos

El principal riesgo del programa propuesto está relacionado con la **sostenibilidad del financiamiento del subsidio inicial**, sobre todo dadas las actuales restricciones presupuestarias que confronta el Gobierno de México. El riesgo de sostenibilidad es inevitable en un sistema en que el financiamiento de los subsidios es parte del proceso presupuestario y, por ende, está sujeto a aprobación del Congreso. A mediano plazo, la política del próximo gobierno tendrá una importancia crítica para asegurarse de que el programa de subsidio dure y se amplíe. A plazo más largo, el nivel anual relativamente bajo del subsidio acordado durante el diseño del programa propuesto (US\$140 millones, es decir, menos de 0,2% del presupuesto del gobierno) debe permitir que el FOVI consiga financiamiento con relativa facilidad. En todo caso, como el programa fomenta el reemplazo del subsidio de las tasas de interés por el subsidio inicial, tiene el beneficio de hacer más explícito el riesgo de sostenibilidad (véase el párrafo 4.18 y los siguientes).

Otro riesgo guarda relación con la **situación financiera del FOVI** propiamente dicha, debilitada por la discordancia entre las tasas de interés de los activos y pasivos en su cartera actual. En el futuro, los subsidios incorporados en las antiguas hipotecas se podrían convertir en una obligación sin financiamiento previsto para el FOVI. Un paso importante para alejarse de ese riesgo y, a la larga, mitigarlo, consistirá en separar claramente la antigua cartera de la nueva. El programa se ciñe a un método de dos fases para realizar la separación. La primera fase, una simple separación de cuentas, servirá únicamente para dar transparencia y es un requisito para el primer desembolso para el componente de subsidios. La segunda fase, una transformación más radical del nuevo FOVI, se examinará durante la ejecución del programa (véase el párrafo 4.20 y los siguientes).

Cláusulas contractuales especiales:

Antes del primer desembolso, el FOVI debe presentar prueba de que:

- Han entrado en vigor los convenios apropiados de transferencia de fondos entre el prestatario y el FOVI (véase el párrafo 3.1).
- La Junta Directiva del FOVI (Comité Técnico) ha autorizado el reglamento de crédito revisado del FOVI que incluirá: 1) el nuevo programa de subsidios y su administración detallada; la nueva política sobre el subsidio inicial, debe a) enfocarse en forma transparente en las familias urbanas de ingresos inferiores a la mediana; b) ser progresiva, inicial y portátil; c) limitada a seis años de salario mínimo por prestatario, para los beneficiarios elegibles de más bajos ingresos; y d) ser estructurada de manera que estimule la movilización de los ahorros familiares; (véase los párrafos 1.14 y 1.15); 2) el mecanismo para vincular las tasas de répréstamo con una tasa de referencia bien definida y basada en el mercado, de manera que cubran los costos reales del FOVI y no distorsionen el mercado de crédito; 3) criterios estrictos para seleccionar y supervisar a los intermediarios, incluido un nivel mínimo de capitalización y una tasa máxima de mora; y 4) medidas tales como la diversificación de los riegos de contrapartida del FOVI con sus intermediarios. El FOVI conviene en que cualquier cambio sustancial relacionado con:
 - los incisos 1 ó 2, o cualquier reducción del nivel de capitalización de las SOFOLES sin acceso a los mercados de capital por debajo del 5,8% o cualquier cambio sustancial de los métodos usados y para calcular el nivel de capitalización, deberá contar con el consentimiento previo del Banco; y

- los incisos 3 ó 4 deberá consultarse previamente con el Banco.
- Las normas operativas del programa han entrado en vigor en una forma sustancialmente comparable al régimen acordado durante las negociaciones del préstamo (véase el párrafo 3.3).
- La SHCP ha aprobado la transferencia de los recursos del FIDEC al FOVI, tanto para la capitalización de este último como para el financiamiento de su programa de crédito (véase el párrafo 3.5). Esta obligación del SHCP estará también incluida en el contrato de garantía.
- La junta directiva del FOVI ha determinado que, además de sus libros contables obligatorios, el FOVI mantendrá archivos separados para las siguientes cuentas: 1) la cartera antigua; 2) la cartera nueva; 3) el seguro hipotecario primario; y 4) el seguro contra todo riesgo; como se establece en el párrafo 3.5.
- Se ha establecido la Unidad de Política de Vivienda (UPV), con la responsabilidad de evaluar la ejecución del programa y se ha acordado con el Banco un plan pormenorizado de ejecución del componente de asistencia técnica (véase el párrafo 3.10).

El Banco efectuará una evaluación a mitad del programa cuando se hayan desembolsado US\$250 millones de los recursos del préstamo para verificar que: 1) los cambios de política acordados durante la preparación del proyecto están avanzando satisfactoriamente; y 2) se han diseñado y están siendo puestas en práctica las soluciones que permitan asegurar que los programas de subsidio inicial y de crédito hipotecario del FOVI tengan fuentes de financiamiento sostenible (véase el párrafo 3.6). En forma específica, antes de que tengan lugar desembolsos adicionales, el FOVI debe proporcionar pruebas de que:

- La Junta Directiva del FOVI ha aprobado e incorporado al reglamento revisado de crédito del FOVI: 1) mejores normas de iniciación y servicio de hipotecas; 2) procedimientos para el examen de los proyectos; y 3) políticas sobre igualdad de género.
- Se ha puesto en práctica un sistema acordado de seguimiento del impacto de la nueva política de subsidios en los siguientes campos: precio y tamaño de la vivienda; distribución del ingreso de los beneficiarios; y monto de la cuota inicial. Se ha

hecho una evaluación preliminar de la nueva política de subsidios y se ha ajustado para asimilar las enseñanzas extraídas de la evaluación.

- Para el período de iniciación de hipotecas correspondiente al primer desembolso de US\$250 millones de los recursos del BID, el programa de crédito del FOVI ha sido financiado adecuadamente, con la movilización por parte del FOVI de por lo menos un peso a la tasa del mercado por cada peso del BID. Para el futuro, la Junta Directiva del FOVI ha aprobado una estrategia de financiamiento de fondos por su programa de crédito, y hay signos palpables de que la ejecución de la estrategia ya ha comenzado. Específicamente, por lo menos dos pesos de fuentes del mercado deben ser movilizados a las tasas del mercado por cada peso de la segunda mitad del préstamo del BID.
- Para el período de iniciación de hipotecas correspondiente al desembolso de la primera mitad de los recursos del BID, el programa de subsidio inicial del FOVI ha sido financiado adecuadamente, permitiendo que por lo menos se haya generado y financiado subsidios por un valor de US\$60 millones para familias urbanas de ingresos por debajo del promedio. Para el futuro el Gobierno ha aclarado la estrategia a largo plazo para el financiamiento del programa del subsidio inicial. En cuanto a la otra mitad de los recursos del BID, el FOVI generará por lo menos US\$60 millones en subsidios para familias urbanas de ingresos por debajo del promedio.

Otras condiciones contractuales serán el establecimiento de un fondo rotatorio del 10%(véase el párrafo 3.13) y la realización de reuniones semestrales del Banco, la SHCP y el FONVI para examinar los progresos logrados (véase el párrafo 3.20).

Focalización a grupos de bajos ingresos y clasificación del sector social:

El programa propuesto no se ciñe al mandato de reducción de la pobreza del Octavo Aumento General de Recursos

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna.

Adquisición de bienes y servicios:

Se aplicarán las políticas normales de adquisición del Banco, establecidas en el Anexo B del contrato de préstamo, a todas las adquisiciones de bienes y servicios. El programa no exige el financiamiento directo de las obras de construcción. Se exigirá la

licitación pública internacional para la adquisición de bienes y servicios relacionados por un monto superior a US\$250.000. Los servicios de consultoría se contratarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Anexo C del contrato de préstamo. Se exigirá la publicación internacional de anuncios para la selección y contratación de consultores por un monto superior a los US\$200.000 (véase el párrafo 3.19).

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El programa propuesto apoyará la consolidación de una iniciativa exitosa de construcción de viviendas patrocinada por el gobierno, que tiene por fin incorporar a las familias de ingresos bajos a moderados al mercado hipotecario formal, y contribuirá al financiamiento de sus programas durante el período 2001-2002, lo que dará suficiente tiempo al gobierno entrante para que desarrolle una estrategia amplia para el sector de vivienda. El programa financiará un componente de subsidios, destinado a introducir un mecanismo de subsidio inicial para reemplazar al actual subsidio de la tasa de interés; y un componente de asistencia técnica para fortalecer a la institución a cargo del programa, desarrollar una estrategia sostenible de financiamiento, fomentar el establecimiento de un marco adecuado de una política para la vivienda, y a apoyar a la vez el desarrollo del mercado hipotecario secundario.

A. El sector de vivienda y el sistema de financiamiento de vivienda de México

- 1.2 En la actualidad, México necesita unas 700.000 viviendas adicionales cada año, solamente para dar cabida a la formación de nuevas familias. Se estima que el 50% de esa demanda se atiende por medio de los **mercados informales**. Estos mercados presentan las mismas deficiencias que se observa en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe: edifican viviendas de muy baja calidad, a menudo en zonas ecológicamente frágiles; por falta de acceso a programas regulares de financiamiento, las mejoras habitacionales llevan años, situación por la cual la población de las zonas de tugurios demora en recibir los beneficios de un lugar decente para vivir; el proceso de mejoramiento se retrasa por los problemas para la adjudicación de escrituras de propiedad: casi ninguna de las unidades habitacionales informales tiene escritura de propiedad oficial y, aunque el desahucio no es frecuente en México, los ocupantes se muestran reacios a invertir sus ahorros en lo que consideran una inversión insegura; asimismo, las empresas de servicios públicos municipales oponen resistencia hasta donde les permite la situación política, antes de ceder a las presiones de la población de las zonas de tugurios para que se instalen los servicios básicos, máxime porque una casa sin escritura de propiedad no es una fuente de ingresos por concepto de los impuestos municipales sobre los bienes raíces.
- 1.3 El **sector de vivienda formal** (en que la vivienda construida por promotoras inmobiliarias comerciales se compra con préstamos con respaldo hipotecario) se caracteriza por los altos precios de la vivienda y una extrema concentración de los beneficiarios dentro de los niveles de la población de ingresos más altos. La encuesta mundial de vivienda realizada en 1990 por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) reveló que los precios de la vivienda en México duplican con creces los de Venezuela y el Brasil, por otros

factores predominantes¹. Una indicación de cuán limitado se encuentra el mercado formal a los grupos de ingresos más elevados es el índice de penetración del mercado de bajos ingresos, que mide la relación entre el precio de las unidades habitacionales no subvencionadas más baratas producidas (en gran cantidad) en el mercado y el ingreso familiar mediano anual del país. En la mayoría de las ciudades mexicanas, esa relación pasa de 4. En cambio, es de 2,2 en Venezuela y de 2,1 en Chile. Los factores que explican esa situación son bastante comunes: escasez de terrenos en las zonas urbanas; normas exageradamente estrictas de urbanización; competencia limitada entre los proveedores; connivencia implícita entre los constructores, las promotoras inmobiliarias y los organismos de financiamiento; y acceso limitado al sistema formal de financiamiento de vivienda. Este último factor ha llegado a proporciones extremas después de la crisis financiera de 1994: las instituciones hipotecarias formales no proporcionan financiamiento, por su cuenta (es decir, sin una garantía pública del riesgo crediticio), a las familias que ganen menos de US\$1.000 a US\$1.200 mensuales, cifra equivalente más o menos al doble de los límites del crédito comercial observados en la mayoría de los otros países de América Latina y el Caribe. Por tanto, el financiamiento formal para vivienda en el sector privado se limita al segmento superior del 5% al 10% de la población, de mayores ingresos. Una serie de problemas estructurales se conjugan para crear este estado de cosas: la escasez endémica de fondos a largo plazo se ve exacerbada por la desorganización del mercado hipotecario primario y un costoso sistema de subsidios otorgados sin eficiencia y mal focalizados.

- 1.4 ***El financiamiento a largo plazo*** nunca ha sido un servicio común en los mercados de capital mexicanos. El reciente efecto derivado de la reforma del sistema de pensiones y el establecimiento de fondos de pensión privados (conocidos como Administradoras de Fondos para el Retiro, AFORES), ofrecen una oportunidad histórica para establecer el mercado hipotecario mediante su integración con los mercados de capital. En el ejercicio económico de 1999, las AFORES recaudaron cerca de US\$6.800 millones en ahorros, suma equivalente a más de 140% del total de nuevas hipotecas iniciadas. Sin embargo, el sistema de financiamiento de vivienda no podrá aprovechar esa nueva fuente de fondos, a menos que haya una reorganización drástica del mercado primario.
- 1.5 ***El mercado primario*** sufre varias deficiencias graves. **En primer lugar**, está demasiado dividido: los bancos comerciales se concentran en el extremo superior del mercado y su recuperación es lenta después de la crisis; el resto del mercado está dominado por programas públicos y semipúblicos no coordinados que se destinan a atender a categorías socioeconómicas específicas. Esto incluye los dos fondos de pensión autorizados, a saber, el del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) (para empleados del sector privado) y el del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguro Social al Servicio de los

¹ Sin embargo, algunos centros de investigación mexicanos son de la opinión de que la metodología utilizada no sería completamente precisa.

Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) (para empleados de sector público), que abarcan alrededor del 44% y 4% del mercado de nuevas hipotecas iniciadas después de 1994, respectivamente; dos programas públicos separados, los del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), que ofrecen financiamiento para vivienda a la población de ingresos bajos a moderados y muy bajos a bajos, respectivamente, y abarcan 13% y 1% del mercado, respectivamente; así como institutos estatales de vivienda, que se concentran en el extremo inferior del mercado y que ahora representan cerca del 38% de las hipotecas iniciadas. Esta división causa una asignación de recursos inferior a lo óptimo dentro del sector. **En segundo lugar**, la infraestructura del mercado primario sigue siendo débil; en particular, no hay normas de suscripción y servicio de préstamos. Junto con la incorporación de los subsidios en el crédito, esto dificulta la conversión en valores de las carteras hipotecarias existentes. Como resultado, los bancos hipotecarios deben servir de prestamistas de la cartera, lo que limita mucho su capacidad para iniciar un mayor número de hipotecas. **En tercer lugar**, los bancos hipotecarios privados están subcapitalizados, problema endémico en el sistema financiero mexicano.

- 1.6 ***Sistema de subsidios deficiente.*** El sistema de financiamiento de vivienda está distorsionado por la presencia de prestamistas públicos cuyos subsidios están incorporados en las condiciones de crédito, incluyendo tasas de interés inferiores a las del mercado y la condonación de los saldos pendientes de reembolso al final del plazo del préstamo, fenómeno que obedece al tipo de instrumento hipotecario empleado en México (véase el párrafo 1.10). Eso da como resultado subsidios muy concentrados y mal focalizados. Contribuye a mantener a los posibles proveedores privados de crédito hipotecario fuera del mercado primario y obstaculiza la creación de un mercado secundario. Además, impone una pesada carga al presupuesto federal.

B. El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

- 1.7 Dentro de un ambiente tan frágil, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), ha funcionado mucho mejor que los demás por varios motivos. Es un fondo fiduciario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) administrado por el Banco Central de México, cuya misión es proporcionar financiamiento para vivienda de interés social. Sirve principalmente como institución financiera de segunda instancia: concede préstamos de fondos públicos a los bancos comerciales e instituciones hipotecarias especializadas por medio de un sistema de subasta de fondos. Su cartera pendiente de reembolso ascendía a US\$5.290 millones a fines de julio del 2000 y el total de hipotecas iniciadas llegó a US\$620 millones en 1999 (13% del total de nuevas hipotecas iniciadas en ese mismo año).
- 1.8 A juzgar por varios criterios, el FOVI es el programa de financiamiento de vivienda más exitoso de México. Emplea instituciones financieras privadas para la

iniciación de hipotecas, lo que le da un acceso más amplio y eficiente a su clientela. Puesto que los bancos hipotecarios comparten el riesgo, la tasa de incumplimiento del FOVI se ha mantenido relativamente baja (menos de 2,5% de la tasa de incumplimiento en la cartera primaria de los bancos hipotecarios que canalizan fondos al FOVI), aun después de la crisis. Además, la estructura del FOVI es eficiente y sus costos administrativos son bajos (menos de 1% de las nuevas hipotecas iniciadas en 1999). A pesar de esos logros, el FOVI sigue en desventaja por tres factores, que reflejan las cuestiones relacionadas con el sector citadas en la sección anterior: subvenciona las tasas de interés sin ninguna fuente de financiamiento sostenible; carece de una estrategia de financiamiento que le daría sostenibilidad en los mercados; y sus canales de distribución tienen capacidad limitada de iniciación de hipotecas.

- 1.9 Desde la reforma del Banco Central de México, se ha impedido a esta institución la financiación de programas gubernamentales, lo que resultó en una escasez de fondos a largo plazo para el FOVI. Durante el período 1994-1999, el FOVI ha continuado proporcionando financiamiento a largo plazo para vivienda merced al período de gracia de cinco años de los préstamos del Banco Central al FOVI. Conscientes de la naturaleza insostenible de tales arreglos, la SHCP y el Banco Central han iniciado recientemente un diálogo conducente a una nueva definición de la misión del FOVI y al establecimiento de un ambiente de política propicio al cumplimiento de esta misión. Como resultado de ese diálogo, se ha acordado que la misión del FOVI debe ser el desarrollo del mercado hipotecario formal, permitiendo que su cobertura se amplíe hacia abajo (es decir, hacia los grupos de bajos ingresos). Esto exigirá tres elementos: debe establecerse un programa sostenible de subsidio inicial que deberá canalizarse por intermedio del FOVI; el FOVI debe lograr acceso sostenible a fondos a largo plazo para financiar su programa de crédito; y es preciso mejorar los canales de distribución del FOVI para llegar a un mayor número de beneficiarios de bajos ingresos. Este proceso será apoyado por un préstamo recientemente aprobado por el Banco Mundial (véase el párrafo 1.42) y por la operación propuesta del BID.

1. Los programas en curso y la nueva política de subsidios

- 1.10 *El instrumento básico de crédito del FOVI* es una hipoteca de doble índice (HDI), en que el pago del prestatario se indiza según el salario mínimo (tasa de pago) y el saldo de la hipoteca se amortiza a una tasa real fija (tasa de acumulación). La HDI se concibió para que los pagos estuvieran al alcance de los prestatarios en períodos de alta inflación, mientras se mantiene un rendimiento aceptable de la hipoteca para el prestamista. Durante los períodos en que la tasa de pago es menor que la de acumulación (es decir, cuando se reducen los salarios reales), aumenta el saldo pendiente de reembolso, fenómeno llamado amortización negativa. Por lo tanto, el mecanismo de HDI no asegura la amortización completa de la hipoteca durante el plazo inicial del préstamo. Hasta ahora, el FOVI ha salido del paso prorrogando el plazo inicial de 20 a 30 años y cancelando el saldo pendiente después de 30 años, con lo que se proporciona un

subsidio a los prestatarios. Esto plantea problemas de posibles obligaciones sin financiamiento previsto, que el FOVI ha decidido resolver con un mecanismo de crédito recíproco basado en el salario mínimo y la tasa de inflación. (Véase el punto d) del párrafo 1.13).

- 1.11 **Programas actuales.** Hasta ahora, el FOVI ha venido financiando tres programas dirigidos a tres grupos de ingresos distintos. Las características de estos programas se resumen en el cuadro siguiente. Además, el FOVI otorga préstamos para construcción, con un plazo de dos años y a tasas de interés de mercado, a las promotoras inmobiliarias que han adquirido derechos de crédito a largo plazo en las subastas realizadas por el FOVI.

	PROSAVI	Programa A	Programa B
Valor máximo de la vivienda	US\$10.000	US\$13.750	US\$22.000
Nivel de ingreso de los beneficiarios	2 a 5 sueldos mínimos (SM)	4 a 8 SM	7 a 15 SM
Distribución del ingreso	15 – 67%	57% - 80%	80% - 90%
Relación préstamo-valor	73%	90%	90%
Subsidio inicial	20%	0%	0%
Tasa de interés básica	4% en UDI	4% en UDI	7% en UDI
Plazo	30 años (con seguro de intercambio para nuevos productos)		
Seguro hipotecario primario	100% por el FOVI	50% por el FOVI, en <i>pari-passu</i> con el Banco hipotecario	
Hipotecas iniciadas (ejecutadas) 1999	15.000	15.000	30.000

- 1.12 **Subsidios existentes.** A pesar de que el FOVI está en transición a un programa basado más en el mercado, hay (o, hasta hace poco, hubo) varias fuentes de subsidios incorporados en las hipotecas existentes del FOVI, a saber: 1) el subsidio de las tasas de interés, debido a la diferencia entre el costo del financiamiento del FOVI y la tasa real de préstamo del FOVI; 2) la condonación del saldo pendiente al final del plazo, debido a la estructura actual de la HDI; 3) el seguro hipotecario primario concedido por el FOVI a los intermediarios; y 4) la comisión por servicios en el programa A, actualmente pagada por el FOVI, no por los propietarios de las viviendas. Sólo el valor neto actual del subsidio de las tasas de interés representa 30%, 35% y 20% del valor de la vivienda para el PROSAVI y los programas A y B, respectivamente.² Estos subsidios están mal focalizados: la gran mayoría beneficia a la población más rica que el promedio. También son bastante generosos para quienes los reciben: representan hasta 20 meses de ingreso familiar; como consecuencia, son bastante costosos para los

² En esta estimación se considera un costo (real) de mercado del financiamiento de 8,5% para el FOVI, lo que se traduce en una tasa hipotecaria superior a 15% en términos reales (incluyendo el riesgo crediticio, el seguro y el servicio del préstamo).

contribuyentes (US\$325 millones en cifras del valor neto actual de 1999), en relación con el número de beneficiarios (60.000 en 1999). La introducción de subsidios iniciales al programa de PROSAVI en 1996 marcó un importante cambio de política hacia un sistema más transparente. El acceso a PROSAVI está reglamentado por medio de un innovador mecanismo de licitación, en el que se recompensa a los beneficiarios elegibles que tengan el mayor nivel de ahorro.

1.13 ***Cambio de política.*** Como resultado del diálogo iniciado por el Banco Central y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre la reforma del FOVI, las dos instituciones han acordado formular una nueva política de subsidios destinada a mejorar la focalización y diaphanidad del sistema de subsidios y, al mismo tiempo, reducir su costo para el Estado. También ayudará a garantizar la reventa de las futuras hipotecas en el mercado secundario. Con arreglo a la nueva política de subsidios, se tomarán las medidas siguientes:

- a. Todos los subsidios deben estar separados del crédito y entregarse por adelantado en forma de una participación en la cuota inicial. La estructura del subsidio inicial se discute en el párrafo siguiente.
- b. A mediano plazo, todos los subsidios tendrán que ser financiados con asignaciones específicas en el presupuesto. A corto plazo, como se explica en el Capítulo 2, el FOVI recibirá recursos frescos para estimular su base de capital y utilizará parte de su base de capital para financiar los subsidios mientras se establece un mecanismo sostenible de financiamiento de subsidios. (Véase párrafo 1.23).
- c. Las tasas de interés sobre las hipotecas del FOVI se establecerán de una forma que refleje el costo real del financiamiento para el FOVI.³
- d. La condonación de saldos pendientes al final del plazo desaparecerá por medio de la introducción de un mecanismo de crédito recíproco para convertir los pagos hipotecarios indizados según el salario en unidades indizadas según la inflación (Unidades de Inversión o UDI). Esto se logrará por medio de un fondo de crédito recíproco administrado por el FOVI, financiado con una prima de 11% sobre los pagos hipotecarios. El fondo recibirá pagos hipotecarios indizados según el salario mínimo hechos por los propietarios de las viviendas, y hará pagos indizados según las UDI a los bancos hipotecarios. En sus primeros años de funcionamiento, el fondo dependerá de una línea de crédito para contingencias de US\$600 millones del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) para manejar cualquier discordancia

³ A mediano plazo, el establecimiento de la tasa de préstamo del FOVI será una parte esencial de la función de administración de activos y pasivos del FOVI próxima a establecerse; a corto plazo, se fijarán tasas que cubran el costo real del financiamiento para el FOVI (sin subsidios) y no creen distorsiones en el mercado de crédito. Idealmente, deben basarse en una tasa de referencia observada en el mercado, como el bono UDI con un plazo de vencimiento de 10 años (emitido por el gobierno por primera vez en octubre de 1999).

violenta y pasajera entre el salario mínimo y la inflación. Los cálculos han mostrado que el fondo se mantendrá solvente aun en condiciones económicas muy adversas. (Véanse la sección sobre riesgos, el párrafo 4.23).

- e. Por último, la garantía parcial del riesgo crediticio proporcionada actualmente por el FOVI a los bancos hipotecarios se convertirá en una empresa comercialmente viable por medio de una prima cobrada a las hipotecas primarias. Eso ocurrirá en dos etapas: a corto plazo, el FOVI establecerá una prima de seguro de crédito y administrará los fondos de esa prima en una cuenta de reserva separada; a largo plazo, la función aseguradora podría privatizarse. (Véase el párrafo 1.35).

1.14 El proceso de preparación del programa, que duró 18 meses, llevó a la definición de la estructura de la nueva política de subsidios que presenta estas características:

- a) la elegibilidad se limitará a las familias con ingresos inferiores a la mediana urbana (cinco salarios mínimos);
- b) el monto del subsidio será decreciente en función de los ingresos;
- c) el monto máximo del subsidio no será superior al de seis años de salario mínimo (tres años de salario para los beneficiarios de menores ingresos esperados);
- d) la asignación del subsidio estará relacionada con el pago inicial para estimular la movilización de recursos propios;
- e) las viviendas cuyo precio esté por encima de las 55.000 UDI (alrededor de US\$16.000) no podrán ser adquiridas con ayuda del subsidio; y
- f) el subsidio será portátil, es decir que las familias elegibles pueden usar el subsidio, junto con el préstamo, para la vivienda de su elección.

1.15 Aún no concluyó la organización del mecanismo de selección de beneficiarios entre las familias elegibles, principalmente porque se trata de un asunto delicado desde el punto de vista político y, por ende, el nuevo gobierno debe asumir la responsabilidad de llevarlo a término. Sin embargo, los principios cardinales ya fueron convenidos y a ellos deberá ceñirse el mecanismo que el FOVI presentará al Banco como condición previa para el primer desembolso. Comprenden: 1) una garantía de transparencia mediante normas de selección difundidas ampliamente y la publicación de los nombres de los beneficiarios elegidos; 2) una delimitación clara de las funciones respectivas del FOVI y sus intermediarios en la administración del sistema de subsidios; 3) el fomento de la movilización de recursos propios de los beneficiarios; y 4) la garantía de una administración diáfana de los fondos para subsidios.

- 1.16 El monto preliminar de la contribución anual del presupuesto se ha fijado en US\$135 millones. Eso será suficiente para que el FOVI inicie unas 15.000 hipotecas equivalentes a las antiguas del PROSAVI y 15.000 equivalentes a la antigua categoría A. Esta cifra representa menos de 0,2% del presupuesto nacional y podría extenderse a toda la población destinataria (familias que perciben entre 2,5 y 5 salarios mínimos) a un costo que se mantendría bajo en comparación con el fijado en otros países de América Latina y el Caribe (donde los subsidios para vivienda alcanzan un valor promedio de 2,5 y 5% del presupuesto del gobierno)⁴. Sin embargo, la restricción presupuestaria que puede sufrir México en un futuro próximo podría influir en la sostenibilidad de este nivel de financiamiento esperado. (Véase la sección sobre riesgos, el párrafo 4.18).
- 1.17 En el cuadro siguiente se resumen las principales diferencias entre la política antigua de subsidios y la nueva, y se señalan los beneficios de esta última. (Las cifras citadas ilustran los principios expuestos en el párrafo 1.14 y son solamente provisionales.)

⁴ Stepen Mayo (1999) informa que el segundo cuartil más alto del PNB/cápita de los países participantes en la encuesta del CNUAH sobre vivienda de 1990 mostró una relación promedio entre el subsidio para vivienda y el presupuesto público de 5,6% (con un promedio PNB/cápita de US\$4.040).

Parámetro medido	Categoría hipotecaria	Antigua política	Nueva política	Observaciones
Ingreso máximo de los beneficiarios (SM = Salario mínimo)	PROSAVI	5 SM	Acceso a subsidio: 5 SM Acceso a crédito: Sin límite	La nueva política dirige los subsidios a las familias de menores ingresos
	A	8 SM		
	B	15 SM		
Distribución del ingreso (población urbana)	PROSAVI	Menos de 50%	50%	
	A	Menos de 75%		
	B	Menos de 90%		
Subsidio por casa (valor neto actual en el programa antiguo)	PROSAVI	US\$8.000	Disminuyendo de US\$7.500 (para las familias con ingresos de 2 SM) a US\$0 para 5 SM	El VNA del subsidio disminuye en un promedio de 7% a 100% respectivamente, dependiendo del nivel de ingresos
	A	US\$6.500		
	B	Actualmente: US\$0 Hasta diciembre pasado US\$4.520		
Precios de las casas	PROSAVI	US\$10.000 Promedio	El máximo equivalente en US\$ de 55.000 UDI (actualmente US\$12.600)	
	A	Us\$15.300 promedio		
	B	US\$24.000 Promedio	Sin límite	
Número de beneficiarios anuales (cifras de 1999)	PROSAVI	15.000	15.000 estimado	El nuevo subsidio mejora la eficiencia del gasto público
	A	15.000	15.000 estimado	
	B	30.000	Sin límite	
Costo global		US\$300 millones	US\$135 millones	

- 1.18 **Acuerdos transitorios para financiar el nuevo subsidio.** El monto de US\$135 millones a que se hizo referencia en el párrafo 1.16 representa el monto de recursos necesarios para sostener un nivel razonable de actividad con la nueva estructura de subsidios. En el mediano a largo plazo, el gobierno tendrá que hallar un flujo permanente de recursos para el financiamiento de este subsidio. Este será uno de los componentes principales de la política de vivienda que será elaborada por el nuevo gobierno. Entretanto, el subsidio inicial será financiado por tres fuentes: 1) por medio del préstamo del BID, usando el diferencial entre la tasa de interés de los préstamos del BID y la tasa en la cual el gobierno mexicano coloca su deuda a largo plazo en los mercados internacionales⁵; 2) mediante recursos transferidos de otro fondo fiduciario del gobierno conocido como FIDEC (véase el párrafo 1.19); y 3) mediante asignaciones presupuestarias.

⁵ Por medio de un sistema de crédito recíproco establecido en 1996 por la SHCP para protegerse del riesgo de divisas en todos sus préstamos en divisas extranjeras.

2. Estructura financiera y plan de financiamiento del FOVI

a. La estructura financiera

1.19 ***Situación financiera actual.*** El balance del FOVI está estructurado de la manera siguiente (datos a fines de 1999):

- a. En lo referente a activos, el FOVI tiene alrededor de US\$5.290 millones de hipotecas existentes (de aquí en adelante llamadas antigua cartera del FOVI), con una tasa subvencionada (tasa UDI de 4% a 7%, diferente de la tasa de 8% para los bonos gubernamentales, a diez años, denominados UDI) y, en parte, una estructura de HDI con un posible saldo pendiente al final del plazo. Además, el FOVI tiene cerca de US\$110 millones en efectivo y valores.
- b. En lo referente a pasivos, el FOVI tiene tres acreedores principales. La SHCP con un préstamo de US\$3.100 millones (con una tasa subsidiada); el Banco Central con un préstamo de US\$1.800 millones (con fondos a tasa de mercado del Fondo para el Desarrollo Comercial, FIDEC);⁶ y el Banco Mundial, con un préstamo de US\$20 millones. El préstamo del Banco Central es una refinanciación que se amortiza y vence en 2014. Dado que este préstamo se amortiza a un ritmo más rápido que la cartera, el FOVI puede estar expuesto a mayores tasas de interés si requiere financiamiento del mercado para retirar esta deuda. El préstamo del FIDEC se hizo recientemente para financiar las hipotecas iniciadas por el FOVI en 1999. Tiene un plazo de 15 años y una tasa de interés variable de mercado, que puede crear una pequeña discordancia con las tasas para activos.
- c. En 2000, el FOVI espera completar una transferencia de los activos y pasivos del FIDEC, incluidos efectivo y cartera, y deudas al Banco Central. Estos recursos serán usados 1) para hacer algunos pagos sobre la deuda al Banco Central; 2) financiar el programa de 2000; 3) capitalizar el antiguo FOVI para hacer reservas respecto a sus pasivos contingentes; y 4) proporcionar una base inicial de capital sólida para el nuevo FOVI.
- d. A fines de 1999, la base de capital del FOVI era de unos US\$876 millones, es decir, 16,5% de sus activos de riesgo. A fines de 2000, en el supuesto de que todos los activos del FIDEC sean transferidos, el capital básico crecerá a US\$1.460 millones, o alrededor del 20% de sus activos de riesgo. Sin embargo, el FOVI tiene varias fuentes de pasivos contingentes, que su personal estima en forma razonable en alrededor de US\$1.180 millones durante los próximos 20 años. En nivel de importancia relativa estas son: i) US\$503 millones en comisiones de servicio sobre el programa "A" de bajos ingresos; 2) US\$214 millones en reclamos estimados de hipotecas en mora; 3) US\$168 millones en pagos de garantía por los saldos impagos al vencimiento de las hipotecas DHI;

⁶ FIDEC es otro fondo fiduciario de la SHCP administrada por el Banco Central.

y 4) un aumento de alrededor de US\$300 millones en pagos de interés debido a una comisión mayor de refinanciamiento. La garantía de 100% para las hipotecas del PROSAVI no afecta al balance del FOVI porque las pérdidas correspondientes son absorbidas por la SHCP.

- e. El mayor riesgo para el FOVI es, de lejos, el acceso al financiamiento continuo en el futuro. Se prevé que sus necesidades de financiamiento sean del orden de US\$1.000 millones al año, excluido el financiamiento del subsidio inicial.
- f. Otra característica importante de las operaciones del FOVI es que actualmente combina el financiamiento de la construcción con el financiamiento de las hipotecas. Un intermediario que obtiene los derechos de crédito a la hipoteca en un remate del FOVI es automáticamente elegible para recibir un préstamo para construcción con una tasa de interés ventajosa. En el pasado reciente, esto ha determinado, con frecuencia, que intermediarios financien la construcción de desarrollos habitacionales con un préstamo del FOVI y luego vendan estos desarrollos en su totalidad a prestatarios del INFONAVI, que reciben préstamos hipotecarios individuales a plazos mucho más convenientes. Esto ha apartado al FOVI de su misión original.

b. La estrategia de Financiamiento

- 1.20 *La evolución general del financiamiento del FOVI* está impulsada por la necesidad asegurar fondos a largo plazo de los mercados privados. Este cambio radical impone la necesidad de separar la cartera antigua de la nueva, que estará constituida por hipotecas con tasas de interés de mercado complementadas con un subsidio inicial. La estrategia del FOVI, hacia el futuro, debe consistir en prepararse para el financiamiento de sus programas en los mercados, mediante emisión de deuda o conversión de ésta en valores, o ambas cosas. En cambio, la antigua cartera tiene tasas de interés subvencionadas y condiciones especiales. La estrategia debe asegurar que los subsidios incorporados no descapitalicen al FOVI, con lo que contaminarían la nueva cartera. Durante la preparación del proyecto, se elaboraron modelos financieros para las carteras antigua y nueva del FOVI como si fueran sociedades comerciales separadas para que el proceso de reestructuración tuviera la claridad y transparencia necesarias⁷. Se examinaron varias opciones para asegurar que el nivel de capital del FOVI siguiera siendo suficiente y de que el FOVI tuviera acceso a suficientes recursos para financiar su programa de crédito. La opción presentada a continuación es la que ofrece mayores posibilidades, y la finalización de los arreglos jurídicos básicos será un requisito para la elegibilidad del componente de subsidios.

⁷ Para este propósito, la cartera antigua se define que comprende todas las hipotecas iniciadas el 31 de diciembre del año 2000, o antes, más aquellas hipotecas iniciadas después de esa fecha a tasas inferiores del mercado.

- 1.21 Bajo esta opción, **la antigua cartera del FOVI** recibirá del FIDEC unos US\$257 millones en financiamiento adicional a tasas de interés de mercado para financiar parte del programa de crédito del año 2000 y US\$309 millones en capital para establecer reservas para cubrir los pasivos contingentes de la antigua cartera del FOVI. Con esta hipótesis y con suposiciones macroeconómicas razonables, las proyecciones muestran que la antigua cartera generaría suficiente dinero en efectivo para retirar sus pasivos existentes y desaparecería lentamente para 2030. La venta total de la antigua cartera o la conversión en valores de una parte de ésta generaría liquidez adicional para activar la nueva cartera.
- 1.22 **La nueva cartera del FOVI** se capitalizará por la diferencia entre la donación del FIDEC (US\$584 millones) mas el capital actual de la cartera antigua del FOVI (US\$876 millones) y los pasivos contingentes estimados de la antigua cartera del FOVI (US\$1.185 millones). Se estima que esta diferencia asciende a alrededor de US\$275 millones y eso exigirá unos \$960 millones al año para financiar las nuevas hipotecas iniciadas en 2001. La base de capital del FOVI, junto con el propuesto préstamo del BID y un préstamo recientemente aprobado por el Banco Mundial, proporcionará alrededor de US\$750 millones para nueva hipotecas iniciadas, lo que representa poco menos de un año de préstamos. Antes de que concluya este período de transición, el FOVI deberá estar en condiciones de poner en práctica una estrategia sostenible de financiamiento. Tal estrategia debe estar de acuerdo con el programa general de financiamiento del gobierno y principalmente con el refinanciamiento de los pasivos del IPAB, que recientemente se agregaron en forma sustantiva al mercado de la deuda interna. Por consiguiente, deberá considerarse con sumo cuidado los instrumentos que el FOVI usará para obtener acceso al financiamiento a largo plazo y la oportunidad de tal acceso tendrán que ser, en consecuencia.
- 1.23 En el mediano plazo, la capacidad de concesión de préstamos del FOVI será una función directa de sus posibilidades de conseguir fondos en los mercados. La fortaleza del nuevo balance del FOVI dependerá mucho del grado de separación de las carteras antigua y nueva. Durante la preparación del proyecto se examinaron varias posibilidades para esa separación. A corto plazo, la única opción viable (al margen de una garantía gubernamental plena) será una separación administrativa de cuentas, mediante la distribución de la base de capital del FOVI entre las dos entidades desde un punto de vista meramente contable. Si bien este arreglo obligará a que haya transparencia en la resolución de los problemas incorporados en la cartera existente, no garantiza que las dos carteras y sus respectivas bases de capital lleguen a ser independientes. Concretamente, si los subsidios incorporados en la antigua cartera resultan mayores de lo que indican las proyecciones originales (por ejemplo, por causa de una conmoción macroeconómica) y si el gobierno decidiera no financiar los mayores subsidios, la base de capital del FOVI se agotaría rápidamente. Eso debilitaría las posibilidades que tiene el FOVI de lograr acceso autónomo a los mercados financieros.

- 1.24 La conversión en valores de la antigua cartera del FOVI no solamente daría liquidez al mercado primario, sino que restituiría el margen de maniobra en el balance de los intermediarios del FOVI, lo que les permitiría iniciar más hipotecas, dadas sus restricciones de capital. Sin embargo, como la antigua cartera está muy subvencionada, su conversión total en valores total reduciría los recursos disponibles para nuevos préstamos y, lo que es más importante, las pérdidas consiguientes minarían mucho la base de capital del FOVI y/o la de sus intermediarios. Esto, a su vez, disminuiría radicalmente la capacidad del sistema para financiar nuevas hipotecas, lo que anularía la finalidad de la conversión en valores. Asimismo, dada la estructura compleja de la antigua cartera y la naturaleza de los riesgos incorporados en ella, el iniciar el programa de conversión de la antigua cartera del FOVI en valores puede ahuyentar a los inversionistas y ser contraproducente en el mediano plazo. Se consideró, en consecuencia, que la conversión en valores sería más fácil con la nueva cartera, una vez que este disponible un volumen significativo de nuevas hipotecas maduras.
- 1.25 Finalmente, la actividad de financiamiento de la construcción del FOVI estará separada de su actividad de financiamiento de hipotecas, y será eliminada en forma progresiva. Esto será hecho en dos etapas. Primero, los remates de financiamiento de construcción estarán separados de los remates de financiamiento de las hipotecas. Segundo, el precio de reserva para los remates de financiamiento de construcción (la tasa de interés mínima para la adjudicación de los derechos de financiamiento de construcción) será aumentada progresivamente con el tiempo hasta que los montos de financiamiento de construcción otorgados sean reducidos a cero.
- 1.26 En los archivos técnicos del programa puede encontrarse las proyecciones financieras detalladas tanto para la cartera antigua del FOVI como la nueva.

c. Necesidades de financiación del FOVI para el período 2001-2002

- 1.27 Se estima que, para mantener las operaciones del FOVI en un nivel similar al de 1999 (30.000 hipotecas subsidiadas y 30.000 sin subsidio) pero con la nueva estructura de hipotecas, el FOVI necesitará alrededor de US\$135 millones para subsidios y US\$960 millones para crédito por año, aproximadamente
- 1.28 El subsidio inicial podrá financiarse con estas fuentes:
- (i) Asignaciones presupuestarias del gobierno: para 2000 se aprobó un monto de US\$30 millones y puede preverse para los años siguientes una cuantía similar, como mínimo.
 - (ii) El producto de la diferencia entre i) la tasa de interés aplicable a los préstamos concedidos por el BID y el Banco Mundial al FOVI y ii) la tasa aplicable a préstamos del FOVI otorgados a intermediarios del

FOVI (véase el párrafo que recoge la información detallada de los arreglos financieros para el préstamo del BID).

- (iii) También se usarán para subsidios durante el período de dos años, alrededor de US\$70 millones de capital no comprometido del FOVI.

1.29 La financiación del crédito provendrá de estas fuentes:

- (i) Producto de las nuevas recuperaciones de la cartera, que será muy limitado durante los primeros cinco años del nuevo FOVI.
- (ii) Producto de los préstamos del BID y del Banco Mundial.
- (iii) Otras fuentes a tasas de mercado (emisión de bonos y/o conversión en valores de la cartera nueva y/o existente, BANOBRAS o SHCP).

1.30 En principio se ha acordado este plan financiero:

Fuentes de financiamiento	2001		2002		Total
	Crédito	Subsidio	Crédito	Subsidio	
Gobierno		35.000.000		35.000.000	70.000.000
Capital FOVI	180.000.000			70.000.000	250.000.000
BID	200.000.000	30.000.000	200.000.000	30.000.000	460.000.000
BIRF	146.200.000	70.000.000			216.200.000
Fuentes a tasas de mercados	433.800.000		760.000.000		1.193.800.000
Total	960.000.000	135.000.000	960.000.000	135.000.000	2.190.000.000

Plan financiero previsto en US\$

- 1.31 Puesto que el alcance de las operaciones del FOVI dependerá decisivamente de i) la capacidad del gobierno para financiar el subsidio inicial; y ii) la capacidad del FOVI para obtener financiación a largo plazo y a tasas de mercado para el crédito hipotecario, se ha acordado que deberá mantenerse esas dos fuentes de financiación en los siguientes niveles mínimos o por encima de ellos: 1) debe movilizarse un peso mexicano de subsidio financiado por el gobierno por cada peso mexicano de subsidio financiado por el Banco; y 2) deberá movilizarse de uno a dos pesos mexicanos de financiación a tasa de mercado por cada peso mexicano de crédito financiado por el Banco (véase el párrafo 3.6). Esto resultará en el siguiente plan de financiamiento mínimo:

Fuentes de financiamiento	2001		2002		Total
	Crédito	Subsidio	Crédito	Subsidio	
Gobierno		30.000.000		30.000.000	60.000.000
BID	200.000.000	30.000.000	200.000.000	30.000.000	460.000.000
Fuentes a tasas de mercados	200.000.000		400.000.000		600.000.000
Total	400.000.000	60.000.000	600.000.000	60.000.000	1.120.000.000

Plan de financiamiento mínimo en US\$.

3. Mercado primario y canales de distribución

- 1.32 ***Canales de distribución del FOVI.*** Antes de la crisis financiera, los bancos comerciales tenían en su poder el 100% de la cartera del FOVI. Después de diciembre de 1994, los bancos comerciales prácticamente dejaron de iniciar hipotecas financiadas con fondos privados y públicos. En 1995, la incorporación de instituciones hipotecarias especializadas (conocidas como Sociedades Financieras a Objeto Limitado, SOFOLES hipotecarias) colmó parcialmente el vacío dejado por los bancos en los canales de distribución del FOVI. En 1999, las SOFOLES hipotecarias ganaron más de 90% de las subastas del FOVI. Como se especializan en vivienda, han instituido rápidamente prácticas de iniciación y servicio de hipotecas mejores que las de los bancos comerciales. También trajeron importantes innovaciones al mercado, como formularios estandarizados de solicitud y cobro de pagos *in situ*.
- 1.33 Sin embargo, sigue habiendo graves impedimentos para el desarrollo de las SOFOLES como portadores eficientes para distribuir el financiamiento del FOVI. **Primero**, las SOFOLES sufren también de la falta de capital, endémica en los mercados mexicanos y tienen dificultades para atraer nuevo capital. **Segundo**, casi todas son demasiado pequeñas para funcionar con eficiencia. **Tercero**, tienen fuentes limitadas de financiamiento. Puesto que se les ha prohibido recaudar fondos de los depósitos, casi todas las SOFOLES dependen del financiamiento del FOVI para su supervivencia. Hace poco, una de las SOFOLES más grandes emitió deuda en los mercados locales; otras han acudido a los bancos comerciales y a socios extranjeros como la Corporación Financiera Internacional (CFI) para aumentar su capital. Con el tiempo, la conversión de los activos hipotecarios en valores del mercado secundario permitiría a las SOFOLES aumentar su capacidad de iniciación de hipotecas.
- 1.34 El fortalecimiento de la ***infraestructura del mercado primario*** también será decisivo para el establecimiento del mercado secundario. En la actualidad, **las funciones de iniciación y servicio de hipotecas** no están normalizadas en la

industria ni se realizan con eficiencia.⁸ La incorporación por el FOVI de una plataforma estandarizada para esas funciones se divulgará dentro de toda la industria hipotecaria comercial por conducto de los intermediarios del FOVI. Además, hoy en día, los procedimientos de iniciación de hipotecas no están adaptados a la economía informal. Por ejemplo, para la documentación de préstamos se exige a menudo que el futuro comprador de vivienda presente una relación formal del sueldo devengado. Con el fin de ampliar esas actividades al mercado informal, el FOVI desea alentar a sus intermediarios a que estudien mejor este segmento y creen instrumentos de subscripción más apropiados para ese mercado.

- 1.35 Asimismo, el establecimiento de una función **de seguro hipotecario primario (SHP)**, comercialmente viable, facilitará la conversión de las futuras hipotecas del FOVI en valores y, además, dará un gran incentivo para normalizar el mercado primario. El plan del FOVI a mediano plazo consiste en contratar a una importante compañía internacional de SHP para que establezca la estructura y las políticas de esa clase de seguro en el FOVI. Se espera que la función del SHP evolucionará de la actual garantía de riesgo de hipotecas del FOVI. A medida que se reúnan datos más fidedignos sobre el riesgo actuarial de la cartera, esa función podría ampliarse a todo el mercado primario y privatizarse.
- 1.36 Otra cuestión importante que afecta al desarrollo del mercado hipotecario primario hacia las familias de bajos ingresos es el **marco jurídico para el juicio hipotecario y las garantías**. En los últimos tres años, el FOVI ha tenido una función decisiva en la presión ejercida para las reformas del marco jurídico en el ámbito estatal. Los estados que desean tener acceso al Programa Social de Vivienda (PROSAVI) del FOVI deben modificar su marco jurídico para simplificar y hacer cumplir los procedimientos del juicio hipotecario. Hasta la fecha, 23 de los 32 estados han cumplido con las disposiciones. Las estadísticas recopiladas en cinco estados indican que la duración media de los procedimientos judiciales del juicio hipotecario se ha reducido de 18 a 6 meses.

4. Políticas no financieras de vivienda que afectan al FOVI

- 1.37 Las operaciones del FOVI también sufren de varias clases de rigidez de las políticas no financieras de vivienda, heredadas en su mayoría de una arraigada tradición de intensa participación de las empresas de construcción en el sistema de financiamiento de vivienda. El FOVI se ha comprometido a trabajar en esos aspectos, aunque algunos guardan relación con las políticas nacionales de vivienda y deben ser tratados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyas deficiencias son legendarias. Esas rigideces son:

⁸ La función de iniciación de la documentación y revisión de las hipotecas, la revisión y evaluación del colateral, los procesos de pago y de registro de la propiedad, y garantía de crédito. La función de servicio incluye la supervisión del préstamo, el control del colateral, la supervisión del riesgo crediticio, la supervisión de los préstamos con problemas, la reestructuración de préstamos, los procesos de juicio hipotecario, y la puesta en práctica de soluciones legales.

- a. **La vinculación entre la construcción y el financiamiento de viviendas.** El financiamiento del FOVI es ofrecido al futuro comprador de una vivienda por la promotora inmobiliaria. Sería más eficiente tener un canal de financiamiento para el comprador, independientemente del proceso de construcción de la vivienda. El FOVI ha creado un instrumento que permite esa movilidad (una línea de crédito concedida a los intermediarios, independientemente de las promotoras inmobiliarias), pero hasta ahora está se ha usado cabalmente porque las economías de escala de la iniciación y el servicio de un gran número de hipotecas al por mayor inclinan a los intermediarios a trabajar principalmente con grandes promotoras inmobiliarias para poder llegar a una clientela amplia.
- b. **Diversificación de los productos del FOVI.** El principal producto del FOVI son los préstamos para el financiamiento de nuevas viviendas. En el pasado, el FOVI incorporó nuevos instrumentos, tales como préstamos para mejoramiento y ampliación de viviendas, para la compra de terrenos urbanizados y para el financiamiento de casas usadas. Por varias razones (algunas relacionadas con la debilidad de la infraestructura del mercado primario), estos instrumentos no se han empleado. El FOVI se ha comprometido a explorar nuevas formas para ampliar su gama de productos y adaptarlos a las necesidades de la población objetivo.
- c. **Falta de competencia en el sector de oferta.** Asimismo, la competencia para los clientes del FOVI por parte de los promotores y constructores suele ser limitada. Con excepción de las zonas metropolitanas de mayor tamaño, por lo general, en ninguna ciudad hay más de tres proveedores de vivienda del tipo financiado por el FOVI. Esto ha contribuido a mantener altos los precios de la vivienda. El FOVI ha lanzado políticas para reservar los derechos de crédito a las pequeñas promotoras inmobiliarias, pero no ha tenido mucho éxito hasta el momento.
- d. **El reglamento de urbanización y construcción de viviendas** es otra fuente de costos adicionales. En un proyecto del PROSAVI recién construido, que el equipo visitó durante la fase de preparación, la promotora inmobiliaria indicó que los costos de construcción representaban menos de 45% del precio total de la vivienda; en tanto que el costo del cumplimiento con el reglamento municipal y estatal sobre desarrollo de infraestructura y servicios públicos representaba más de 25% del precio de la vivienda.
- e. **Falta de información sobre precios.** Por último, la falta de información fidedigna sobre la estructura y evolución de los precios de la vivienda no permite enfocar bien los debates sobre política y crea dificultades al abogar por cambios de ésta. El FOVI es consciente de la necesidad de tener mejores datos y trabajará con las autoridades pertinentes en un programa de acopio de datos para el proceso de formulación de políticas.

C. Estrategia del Banco en el país y en el sector

- 1.38 El equipo de transición establecido por el presidente electo ha indicado que el nuevo gobierno iniciará rápidamente el trabajo para elaborar una política amplia (sumamente necesaria) para el sector de la vivienda. En abril último, a pedido del gobierno, el Banco preparó un informe sobre el sector de vivienda en el que se definen los principales problemas que enfrenta el sector. Uno de ellos es la necesidad extrema en la que se encuentra el país para tratar el sector informal de la vivienda.
- 1.39 El 58% de las familias mexicanas continúa construyendo sus propias viviendas en el sector informal. Estas viviendas tienen escaso o ningún acceso a las fuentes institucionales de financiamiento, que sólo proporcionan crédito para unidades nuevas, construidas comercialmente, que están usualmente fuera del alcance de estas familias, aun con los subsidios disponibles. Debido en parte a ello, el 70% de las familias mexicanas no recurren en modo alguno a las instituciones financieras. Para enfrentar este problema, el Banco entabló un diálogo con el nuevo gobierno para promover políticas que se concentren en los tipos de soluciones (lotes titulados, mejoras y ampliaciones de las viviendas, y reemplazo de las unidades deterioradas) y los mecanismos (tales como los programas de microfinanciamiento, tenencia de la tierra, y ahorro para viviendas) más adecuados para los pobres. Los gobiernos estatales pueden controlar mejor y unir muchos de los elementos necesarios para llegar a las familias de bajos ingresos, incluidos los terrenos, la tenencia, y las normas. Sin lugar a dudas, ellos responden también más positivamente a las necesidades de las familias de ingresos más bajos. En realidad, todos los estados de México han establecido institutos de vivienda que son ahora los principales organismos que trabajan con las familias de bajos ingresos. La descentralización hacia los estados representa uno de los principales esfuerzos generales del próximo gobierno. En consecuencia, la política de vivienda del Banco pondrá también énfasis en el nivel estatal como un protagonista clave para llegar a las familias de bajos ingresos.
- 1.40 En cuanto al sector formal, los próximos años serán de una importancia crítica para el sistema de financiamiento de vivienda de México. Las perspectivas de aumento del financiamiento privado son todavía inciertas, en circunstancias en que los bancos comerciales se preparan para volver al mercado. El financiamiento público seguirá siendo escaso porque el país atraviesa otro período de restricciones presupuestarias. Dadas las repercusiones sociales de las actividades del FOVI, el gobierno de México ha solicitado apoyo del Banco para ayudar a financiar el programa de subsidios del FOVI durante el período de transición al régimen de las tasas de interés de mercado
- 1.41 El gobierno y el Banco han acordado que el programa propuesto se concentrará en el FOVI para aprovechar el medio propicio de políticas dentro del cual funciona. Obviamente, el hecho de que el FOVI controle menos de 20% del mercado limitará el impacto que pueda tener esa institución y la operación propuesta en los

otros dos importantes prestamistas semipúblicos del sector, a saber, el INFONAVIT y el FOVISSSTE. Sin embargo, el trabajo con el FOVI ayudará a fortalecer y ampliar todo el mercado hipotecario comercial y promoverá la apertura de una sólida posibilidad de financiamiento de vivienda en México, que no sea el INFONAVIT.

- 1.42 El programa propuesto complementa una operación aprobada en enero de 1999 por el Banco Mundial. El principal componente del préstamo del Banco Mundial de US\$505,5 millones es de crédito (US\$477 millones) destinado a cofinanciar un programa de préstamo del FOVI para el período 2000-2001. Si bien la operación del Banco Mundial y el programa propuesto del BID han sido concebidos dentro del mismo marco de políticas, el programa del BID, que llega en una fase posterior y se sustenta en el progreso alcanzado por medio de la operación del Banco Mundial (tal como el establecimiento del fondo de crédito recíproco mencionado en el párrafo 1.13), apoya una evolución más profunda de los productos hipotecarios del FOVI (tales como la movilidad del subsidio y la diversificación de los productos hipotecarios elegibles para el financiamiento por parte del FOVI) y promoverá la puesta en marcha de una estrategia sostenible de financiamiento para el FOVI. Las dos operaciones cofinanciarán el programa de crédito del FOVI para el año 2001, (véase el cuadro en el párrafo 2.16). Ambas operaciones tienen, asimismo, un componente de asistencia técnica que será ejecutado por la misma unidad del FOVI para asegurarse de que haya estricta coordinación (véase párrafo 3.9).

D. Lecciones aprendidas

- 1.43 A partir de la experiencia del Banco Mundial y del BID en el sector de financiamiento de vivienda, el equipo de proyecto compiló un breve documento (disponible en los archivos técnicos del programa en RE2/F12) que presenta un resumen de los componentes básicos que deben existir para que el mercado financiero de vivienda sea eficiente y esté correctamente vinculado a los mercados de capital. Los componentes básicos más importantes para la operación propuesta son: 1) la separación de los subsidios del crédito; 2) el mejoramiento de los procesos de establecimiento de políticas de suscripción y servicio de préstamos, y el marco jurídico para el juicio hipotecario; 3) el establecimiento de programas de seguro hipotecario comercialmente viables; y 4) la creación de un mercado hipotecario secundario. Estos componentes constituyen el núcleo del plan estratégico del FOVI y de la operación propuesta.
- 1.44 En lo que respecta a la creación del mercado hipotecario secundario, la principal lección aprendida de la experiencia de los Estados Unidos es que el mercado primario debe estar bien organizado (es decir, producir una corriente previsible de hipotecas estandarizadas y de alta calidad) antes de poder establecer un mercado secundario eficiente.

- 1.45 El programa propuesto es el primero del Banco que trabaja directamente con el sector de la vivienda en México en los últimos 20 años. Sin embargo, como parte del préstamo sectorial concedido en 1996 para apoyar la reforma del sistema de pensiones (préstamo 963-OC/ME), el Banco y el gobierno acordaron tomar una serie de medidas para iniciar la reforma para la modernización del INFONAVIT, entre las cuales estuvo la introducción de cuentas de ahorro individualizadas.

E. La orientación del programa

- 1.46 En resumen, el desarrollo del sector formal de vivienda de México está obstaculizado por lo siguiente: 1) restricciones de la oferta, que aumentan artificialmente el precio de la vivienda; 2) un conjunto de arreglos distorsionados de pago de subsidios, que no amplían de una forma eficiente la demanda de las familias de bajos ingresos; y 3) varias deficiencias del sistema de intermediación para el financiamiento de vivienda. El programa propuesto apoyará a una institución con buen desempeño, como es el FOVI, en su intento por superar esas debilidades y ampliar el acceso al financiamiento de vivienda para las familias de menores ingresos.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

- 2.1 **Objetivos.** El objetivo general del programa es mejorar la eficiencia del sistema formal de financiamiento de vivienda de México y facilitar su expansión a los segmentos de la población de bajos ingresos. En particular, el programa propuesto está dirigido a la reforma del FOVI, una institución de financiamiento hipotecario de segunda instancia que ha tenido un buen desempeño, y proporcionar financiamiento tanto para el programa de subsidios como para las operaciones crediticias hipotecarias elegibles bajo el reglamento operativo del programa durante los próximos dos años, período en el cual el nuevo gobierno necesita elaborar y poner en práctica una estrategia general para el sector de la vivienda, incluida una estrategia sostenible de financiamiento para el FOVI.
- 2.2 El proceso de reformas del FOVI descansa sobre dos elementos principales. El primero será una revisión de los productos del FOVI, con objeto de: a) convertir el subsidio existente a la tasa de interés en un subsidio inicial que será complementado con un crédito hipotecario a tasas de mercado; b) asegurar la ,movilidad, es decir, que no esté atado a una vivienda en particular.; y c) separar el financiamiento hipotecario del financiamiento de la construcción, reduciendo este último en forma progresiva. El nuevo subsidio inicial, a) mejorará la eficiencia y reducirá el costo para el gobierno; b) mejorará la focalización, al restringir la elegibilidad a las familias urbanas de ingresos por debajo del nivel mediano; y c) fomentará la movilización de los recursos propios. El segundo elemento de la reforma será el diseño y la puesta en práctica de una estrategia sostenible de financiamiento para los programas del FOVI. Eventualmente, el programa de subsidios tendrá que ser totalmente financiado con recursos fiscales mientras que el programa de crédito tendrá que basarse en fuentes privadas de financiamiento.
- 2.3 **Resultados previstos.** Se espera que al terminar el programa: 1) se haya establecido una política sostenible de subsidios para el FOVI, que esté eficientemente enfocada en los grupos de bajos ingresos; (2) se aplique una estrategia para el funcionamiento sostenible de FOVI, en particular para el acceso a los mercados de fondos a largo plazo a tasas de mercado; y 3) como resultado de los anteriores elementos y gracias a la infraestructura fortalecida del mercado primario, se ofrecerán posibilidades de financiamiento de vivienda a las familias que devenguen más de dos salarios mínimos. Para alcanzar esos objetivos, el programa financiará un componente de inversión (subsidios y financiamiento de hipotecas) y otro de asistencia técnica.
- A. **Componente de inversión (US\$460 millones)**
- 2.4 Este componente del préstamo del BID proporcionará recursos para cofinanciar el nuevo programa de hipotecas de FOVI para el período 2001-2002, en forma de hipotecas a la tasa de mercado y subsidios iniciales. Los recursos del BID serán transferidos al FOVI en moneda mexicana por intermedio de BANOBRAS, en

forma de préstamo con vencimiento similar al de los préstamos del BID (25 años). La tasa aplicable a este préstamo será establecida, para cada desembolso, de manera que FOVI reciba el diferencial entre la tasa de interés del préstamo del BID y la tasa de emisión de bonos extranjeros del Gobierno de México (que actualmente es de 150 centésimas de punto porcentual). La tasa de las emisiones a largo plazo en dólares de Estados Unidos y la tasa de las emisiones a largo plazo en moneda mexicana (conocidas como los bonos UDI a diez años) del Gobierno de México se adecuan de modo que sea indiferente la obtención de préstamos por parte del gobierno mexicano en dólares o en moneda mexicana. Los recursos del BID serán transferidos, en consecuencia, al FOVI en bonos UDI a diez años *menos* el diferencial existente. Si un desembolso hubiese ocurrido el 21 de julio de 2000, la tasa aplicable hubiese sido la de los bonos UDI a diez años menos 150 centésimas de punto porcentual. El FOVI presta a sus intermediarios a tasas de mercado y por esto el préstamo del BID creará una disparidad positiva en el balance del FOVI, que se usará para cofinanciar el programa de subsidios.

- 2.5 Con las cifras de julio de 2000, el componente de inversión del programa permitirá que el FOVI origine hasta US\$400 millones de crédito hipotecario a tasas de mercado y hasta US\$60 millones de subsidios iniciales, de acuerdo con el reglamento operativo del programa (véase el párrafo 3.3). En los párrafos 1.27 a 1.31 se ofrece una descripción pormenorizada de los programas de préstamos y subsidios del FOVI.

B. Componente de asistencia técnica (US\$10 millones)

- 2.6 Este componente se diseñó en estrecha coordinación con el programa de asistencia técnica del Banco Mundial. Mientras éste se concentra en el fortalecimiento de la capacidad administrativa del FOVI, el programa del BID apuntará a dos objetivos complementarios, a saber: a) la aceleración de la reforma de los productos hipotecarios del FOVI para facilitar la aplicación de la nueva política de subsidios y b) el respaldo a los esfuerzos del FOVI para obtener acceso a los mercados financieros. Por consiguiente, por medio de este componente se financiará la asistencia para 1) ayudar al mejoramiento del marco de política de vivienda que afecte las operaciones del FOVI; 2) reforzar la infraestructura del mercado primario; 3) facilitar el desenvolvimiento del mercado secundario; y 4) mejorar el entorno operativo del FOVI.

1. Reforma de las políticas y productos hipotecarios del FOVI

- 2.7 El programa financiará el establecimiento de una Unidad de Investigación en Asuntos de Vivienda (UIV) dentro del FOVI.⁹ Ésta será una unidad pequeña de alto nivel (tendrá unos tres especialistas en política de vivienda y economistas de

⁹ Se puede ampliar la Unidad de Análisis de Mercados de Vivienda, ya establecida, y encargarle las funciones de la UPV.

ese sector), encargada de las funciones de investigación y desarrollo, y responsable de evaluar la ejecución del programa.

- 2.8 El programa también financiará el plan de actividades de la UIV en los primeros dos años. Este plan de actividades y todas las propuestas siguientes serán presentadas al directorio del FOVI para su aprobación antes de su puesta en práctica. Durante ese período, la UIV sugerirá, diseñará y supervisará un conjunto de programas piloto y sistemas de seguimiento con el fin de (1) investigar la factibilidad de ampliar las actividades del FOVI hacia segmentos del mercado de menores ingresos y definir los instrumentos necesarios para lograr esa meta; (2) entender y determinar el impacto de las políticas existentes (tanto relacionadas o no con subsidios) en la oferta y demanda de vivienda; (3) contribuir con información y sugerencias para el proceso de ajuste de las políticas del FOVI; y (4) trabajar con entidades públicas encargadas de las políticas de vivienda para formular y poner en práctica mejoras en las políticas. La UIV buscará establecer un sistema de incentivos para estimular a los estados y municipios a trabajar con el FOVI en el mejoramiento de sus políticas de vivienda locales (como en el caso de las modificaciones efectuadas leyes estatales sobre la ejecución de garantías hipotecarias).

- 2.9 Las actividades específicas serán las siguientes:

- a. **Movilidad del financiamiento.** La UIV investigará la forma de hacer que la movilidad del financiamiento recientemente establecido por el FOVI, sea más atractiva para los intermediarios y los beneficiarios finales. También explorará la forma de separar el financiamiento hipotecario del financiamiento puente para la construcción de vivienda y obras de urbanización.
- b. **Planes de ahorro.** La UIV tratará de generalizar la iniciativa innovadora de algunos de sus intermediarios de trabajar con instituciones de depósito para establecer planes de ahorro contractuales para acumular la cuota inicial para la adquisición de vivienda. Esto será particularmente útil para los trabajadores del sector informal.
- c. **Diversificación de los productos del FOVI.** La UIV explorará formas de hacer que los productos recientemente introducidos por el FOVI (financiamiento para la compra de casas usadas, mejoramiento de viviendas y urbanización de terrenos) sean más atractivos para los intermediarios y los beneficiarios finales. Esto incluirá la introducción de préstamos hipotecarios pequeños.
- d. **Simplificación del reglamento para la urbanización de terrenos.** La UIV realizará algunos estudios experimentales para entender mejor el impacto de las regulaciones vigentes sobre urbanización y construcción de viviendas en el precio de la vivienda. Puesto que se trata de regulaciones en el ámbito

municipal y estatal, la UIV establecerá pautas y propuestas de regulaciones simplificadas que podrían ser introducidas por municipios y estados.

- e. **Sistema de seguimiento de los precios de la vivienda.** La UIV establecerá un sistema de recolección y análisis de datos sobre la estructura y evolución de la vivienda financiada o no por el FOVI, producida en el mercado formal. Esto servirá para determinar mejor los puntos de embotellamiento de la oferta y proponer los cambios de política correspondientes.
- f. **Seguimiento de la nueva política de subsidios.** La UIV diseñará y ejecutará un sistema para determinar el impacto de la nueva política de subsidios y el grado hasta el cual permite alcanzar sus objetivos. Esta evaluación permanente dará la información necesaria para hacer los ajustes de política necesarios.
- g. **Políticas sobre igualdad de género.** La UIV creará un marco para analizar el impacto de las normas y del reglamento del FOVI sobre la mujer. Creará y promoverá programas para que la mujer conozca mejor sus derechos y oportunidades en materia de vivienda (véase el párrafo 4.14).

2. Fortalecimiento de la infraestructura del mercado primario

2.10 Con arreglo a este subcomponente, el programa financiará asistencia técnica para:

- a. Mejorar los criterios existentes para la selección inicial y el seguimiento permanente de los intermediarios del FOVI, incluso los requisitos de capital y la tasa máxima de incumplimiento admisible.
- b. Ayudar a los intermediarios a estandarizar los procesos de iniciación y servicio de préstamos, definir y establecer normas para la preparación de informes (tanto sobre los préstamos como sobre la cartera) e instalar los sistemas correspondientes de manejo y transmisión de información. Esto puede incluir la compra de equipos de informática.
- c. Ayudar a fortalecer los vínculos entre las oficinas de crédito y los intermediarios y crear instrumentos de calificación uniformes para facilitar en el proceso de suscripción de hipotecas.
- d. Establecer normas de iniciación y servicio de préstamos para los prestatarios empleados de manera informal. Estas normas pueden incluir una metodología uniforme para realizar una encuesta socioeconómica de los prestatarios potenciales; la creación de una base de datos sobre profesiones informales específicas (por ejemplo, vendedores callejeros) que sirva de referencia para verificar la información proporcionada por los solicitantes de crédito; y la creación de instrumentos financieros para facilitar el cobro de los préstamos cuando no se pueda hacer una deducción directa de la nómina salarial.

- e. Establecer lineamientos para ayudar a los organismos estatales de registro de propiedad a estandarizar la información acopiada y a mejorar sus sistemas.
- f. Revisar los lineamientos existentes para ayudar a los estados a perfeccionar el marco jurídico y reglamentario para la ejecución de garantías hipotecarias.
- g. Investigar la manera de fomentar un mayor profesionalismo en los procesos de avalúo de viviendas y fortalecer los registros de precios de la vivienda mantenidos por las asociaciones locales de agencias inmobiliarias. Eso se puede iniciar por medio de un proyecto experimental.
- h. Documentar el progreso alcanzado en las categorías precedentes.

3. Creación del mercado secundario

2.11 Bajo este subcomponente, el programa financiará asistencia técnica para:

- a. Ayudar al FOVI y a otras partes interesadas (la SHCP, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Asociación de Bancos Hipotecarios, la Asociación Bancaria Nacional) a elaborar propuestas para un marco jurídico para la emisión, negociación y supervisión de valores emitidos con respaldo hipotecario.
- b. Estudiar alternativas para mejorar la calidad crediticia de las emisiones de valores con respaldo hipotecario y proponer las posibles estructuras para un programa experimental de conversión de la cartera del FOVI en valores.

4. Mejoramiento del entorno operativo del FOVI

2.12 Bajo este subcomponente, el programa financiará asistencia técnica para:

- a. Ayudar al FOVI a mejorar la gestión de los riesgos crediticios y de mercado, sobre todo, por medio del establecimiento de una sólida función de manejo de activos y pasivos.
- b. Preparar y hacer cumplir las pautas modificadas para el control del impacto ambiental de los proyectos de construcción de vivienda financiados por el FOVI.
- c. Promover la adopción de los mejores arreglos institucionales disponibles para reducir al mínimo el riesgo moral causado por el seguro hipotecario.
- d. Ayudar a determinar la futura situación institucional del FOVI. Con este fin, se realizará un estudio para examinar las diversas opciones para transformar al FOVI en una sociedad sostenible con autonomía administrativa y acceso directo al mercado de capital, manteniendo al mismo tiempo su mandato como entidad del sector público.

C. Costos y financiamiento del programa

2.13 El costo total del programa asciende a US\$1.250 millones, de los cuales el Banco financiará hasta US\$500 millones con recursos de su capital ordinario y el gobierno de México y sus instituciones pertinentes financiarán el resto.

En millones de US\$	Financiamiento del BID	% financiado por el BID	Contrapartida local	Total	% de partidas en el costo del programa
Componente de inversión	460	41%	660	1.120	96%
- Crédito	400		600		
- Subsidio	60		60		
Asistencia técnica	10	100%	0	10	1%
Costos financieros	35	0%	5	40	3%
- Intereses (primeros dos años)	30		1,25		
- Comisión de crédito			3,75		
- Comisión de inspección	5				
Total	505	50%	665	1.170	100%

Nota 1: El componente de asistencia técnica puede incluir la adquisición de equipos de tecnología de información.

Nota 2: Este cuadro refleja el plan de financiamiento mínimo explicado en el párrafo 1.31

2.14 El Banco financiará préstamos en las siguientes condiciones:

Plazo de amortización:	25 años
Tasa de interés:	Variable
Comisión de crédito:	0,75% del saldo no desembolsado
Comisión de inspección:	1% del monto del préstamo
Moneda:	Facilidad unimonetaria US\$

III. EJECUCIÓN

A. Prestatario, garante y ejecutor

- 3.1 El prestatario será BANOBRAS (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos) y los Estados Unidos de México garantizarán el préstamo. Cada uno de los desembolsos de recursos del BID pasará al FOVI en forma de un subpréstamo de BANOBRAS en moneda mexicana, a una tasa igual a la tasa en UDI más reciente para bonos a diez años, menos la diferencia entre bonos del gobierno mexicano en dólares estadounidenses y la tasa activa del BID. **Antes de efectuarse el primer desembolso**, tendrán que haber entrado en vigor los contratos pertinentes de transferencia de fondos celebrados entre el prestatario y el FOVI.
- 3.2 El FOVI será el organismo ejecutor. El proceso de modernización que ha iniciado el FOVI con el apoyo del Banco Mundial le ha dado las herramientas necesarias para emprender el programa propuesto. A lo largo del proceso el FOVI contará con el apoyo de asesores de primera, incluyendo consultores sobre política de vivienda, firmas de consultoría especializadas en financiamiento de vivienda y bancos de inversión con experiencia en la conversión de hipotecas en valores.

B. Ejecución del componente de inversión

- 3.3 La ejecución del componente de inversión se regirá por el reglamento operativo del programa, un modelo del cual se acordó en el curso de las negociaciones (véase el documento EXE1 en los archivos técnicos del programa). **Antes de efectuarse el primer desembolso**, el FOVI debe presentar constancia al Banco de la entrada en vigor del reglamento operativo, el cual ha de ser sustancialmente equivalente a la del modelo acordado.
- 3.4 El reglamento operativo se basará en el reglamento de crédito del FOVI, así como en el programa de desembolsos que se menciona en el párrafo 3.12 más adelante¹⁰. El equipo del proyecto revisó el reglamento de crédito del FOVI, prestando especial atención a la selección de intermediarios, la fijación de la tasa de interés de los préstamos y los mecanismos para la asignación de recursos crediticios a intermediarios. Como condición **previa al primer desembolso**, el FOVI debe presentar constancia de que el Comité Técnico del FOVI ha aprobado el reglamento de crédito revisado del FOVI a efectos de que incluya 1) la nueva política de subsidios de manera que refleje los principios plasmados en los párrafos 1.14 y 1.15; 2) el mecanismo para establecer las tasas de interés de los préstamos en base a un indicador de referencia de mercado de amplia utilización, de tal manera que las tasa de los préstamos cubran los costos reales del FOVI y no

¹⁰ La aplicación al programa de un reglamento operativo basado en disposiciones diferentes a las del FOVI en materia de crédito, obedece a que éstas también prevén actividades que el Banco no desea financiar, por ejemplo el financiamiento de construcción.

distorsionen el mercado crediticio; 3) estrictos criterios para la selección y el seguimiento de intermediarios, incluyendo niveles mínimos de capitalización e índices máximos de mora; y 4) disposiciones sobre la diversificación del riesgo de contrapartida del FOVI con sus intermediarios. El FOVI ha accedido a que cualquier cambio sustancial en:

- los epígrafes 1 ó 2, o cualquier reducción del nivel mínimo de capitalización exigido a las SOFOLES sin acceso a los mercados de capital por debajo del 5,8% o cualquier cambio sustancial de la metodología usada para calcular el nivel de capitalización, tendrá que contar con el consentimiento previo del Banco; y
- cualquier cambio a los epígrafes 3 ó 4 tendrá que ser consultado previamente al Banco.

3.5 Adicionalmente, antes de efectuarse el primer desembolso, el FOVI debe presentar constancia de lo siguiente:

- a. La SHCP ha aprobado la transferencia de recursos del FIDEC al FOVI, tanto para la capitalización del FOVI como para el financiamiento de su programa crediticio¹¹.
- b. El Comité Técnico del FOVI ha decidido que, además de los registros contables actualmente requeridos, el FOVI mantendrá registros individuales para las siguientes cuentas: 1) la cartera antigua; 2) la cartera nueva; 3) el seguro de riesgo hipotecario; y 4) el seguro de riesgo sistémico. Mediante esta práctica deberá: 1) dividirse la actual base de capital del FOVI entre las cuatro cuentas; 2) prohibirse la transferencia de recursos de las dos últimas cuentas a cualquiera de las cuatro cuentas; 3) separarse los costos de operación relativos a cada cuenta; 4) definirse claramente el régimen de garantías de la SHCP aplicables individualmente a cada cuenta y al balance general consolidado del FOVI; y 5) ordenarse la preparación de estados financieros simplificados individuales para cada una de las cuatro cuentas, así como la correspondiente consolidación a nivel del FOVI.

3.6 El Banco llevará a cabo una evaluación intermedia cuando se haya efectuado el desembolso de US\$250 millones en recursos de préstamo, a fin de verificar que 1) los cambios de política acordados durante la preparación del proyecto hayan avanzado satisfactoriamente; y 2) se hayan formulado soluciones y que dichas soluciones hayan sido puestas en marcha, a fin de asegurar que tanto el programa de subsidios al frente del FOVI como el programa de crédito hipotecario dispongan de fuentes sostenibles de financiamiento. Concretamente, antes de que

¹¹ La obligación de la SHCP que menciona en el párrafo 3.5, epígrafe a) también se incluirá en el contrato de garantía.

se produzcan desembolsos adicionales, el FOVI debe presentar constancia de lo siguiente:

- a. El Comité Técnico del FOVI ha aprobado e incorporado al reglamento de crédito revisado del FOVI el cual incluirá los siguientes rubros: 1) normas mejoradas para la iniciación y el servicio de las operaciones hipotecarias; 2) procedimientos mejorados para la revisión ambiental de proyectos; y 3) políticas para asegurar el acceso equitativo a hombres y mujeres a los programas del FOVI.
- b. Se ha puesto en funcionamiento un sistema para hacer el seguimiento al impacto de la nueva política de subsidios, cuyos aspectos principales han sido previamente acordados con el BID, con particular atención a los efectos de dicha política sobre: el precio y tamaño de las viviendas; la distribución de ingresos de los beneficiarios; y el monto de la cuota inicial. Se ha hecho una evaluación preliminar de la nueva política de subsidios y se ha ajustado para asimilar las enseñanzas extraídas de la evaluación.
- c. El programa de crédito del FOVI ha contado con financiamiento adecuado para el período de iniciación correspondiente al desembolso de los primeros US\$250 millones en recursos del BID. En este contexto FOVI habrá obtenido recursos a tasas de mercado por un mínimo de un peso por cada peso utilizado de los recursos del BID. El Comité Técnico del FOVI ha aprobado una estrategia de financiamiento sostenible para su programa de crédito, habiendo indicios tangibles de que se ha iniciado la ejecución de dicha estrategia. Más concretamente, durante esta fase como mínimo dos pesos deberán ser captados a tasas de mercado por cada peso utilizado de la segunda mitad del préstamo del BID.
- d. El programa de subsidios iniciales del FOVI ha contado con financiamiento adecuado para el período de iniciación correspondiente al desembolso de la primera mitad de los recursos del BID y ha generado subsidios por un monto mínimo de US\$60 millones para que familias urbanas de ingresos por debajo de la media tengan acceso a soluciones de vivienda. El gobierno habrá definido su estrategia a largo plazo para financiar el programa de subsidios iniciales. Para la segunda mitad de los recursos del BID, el FOVI deberá generar por lo menos US\$60 millones de subsidios para familias urbanas con ingresos por debajo de la media.

3.7 La preparación del programa duró 18 meses y en ese período el FOVI, BANXICO, la SHCP y el equipo del proyecto consideraron y analizaron varias opciones para llevar a cabo la reforma del FOVI. Este proceso condujo a un acuerdo firme con respecto a la parte medular de la reforma y, por consiguiente, el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso consistirá, principalmente, en la formalización de los acuerdos alcanzados por medio de los instrumentos apropiados, proceso que se encuentra en un grado avanzado: se están

ultimando los detalles del reglamento de crédito revisado del FOVI y del reglamento operativo del programa; la transferencia de los recursos del FIDEC será aprobada antes de finales del año; y ya se inició la redacción de la resolución del Comité Técnico que establece la separación de cuentas. Por consiguiente, es de esperar que las condiciones previas al primer desembolso se hayan cumplido para enero de 2001.

C. Ejecución del componente de asistencia técnica

- 3.8 El FOVI contratará consultores individuales y firmas de consultoría durante la ejecución del componente de asistencia técnica. Estos trabajos se llevarán a cabo en estrecha coordinación con los principales actores del sistema de financiamiento de viviendas, incluyendo la asociación de SOFOLES, asociaciones de agencias de bienes raíces, la asociación nacional de notarios públicos, los gobiernos estatales, institutos de vivienda y organismos de registro de propiedades, y las oficinas de crédito.
- 3.9 La coordinación de este componente dependerá de dos estructuras diferentes dentro del FOVI: 1) La ejecución global del componente será responsabilidad de un pequeño equipo de gestión del proyecto a ser contratado externamente por el FOVI como parte del préstamo concedido por el Banco Mundial. La utilización del mismo equipo de gestión del proyecto para efectos de la asistencia técnica del BID y del Banco Mundial, garantizará la coordinación entre los dos programas. 2) La asistencia técnica relativa a productos hipotecarios y política de vivienda (véanse los párrafos 2.7 a 2.9) será responsabilidad directa de la UIV.
- 3.10 Antes de que se efectúe el primer desembolso del componente de asistencia técnica, el FOVI debe presentar constancia de lo siguiente:
- a. La UIV ha sido establecida, posiblemente mediante modificación del mandato y la composición de una unidad ya existente, habiéndosele asignado las funciones que figuran en el párrafo 2.8.
 - b. Se ha acordado con el Banco un plan de ejecución detallado para efectos de la asistencia técnica. Dicho plan incluirá: 1) un esquema inicial de los respectivos frentes de concentración de los programas de asistencia técnica del Banco Mundial y del BID, así como mecanismos para asegurar la continua coordinación entre los dos programas; 2) un mecanismo eficaz para definir, contratar externamente, supervisar y ejecutar los diferentes estudios y consultorías ejecutados al amparo de este componente; y 3) la presentación al Banco de planes semestrales en los que se detalle la utilización propuesta de los recursos de asistencia técnica procedentes del préstamo del Banco para el año siguiente.
- 3.11 El plan de ejecución de la asistencia técnica se actualizará anualmente y el componente de asistencia técnica será objeto de un examen minucioso durante la

evaluación intermedia. Si se considera apropiado, se reducirá su monto y se transferirá los recursos correspondientes al componente de inversión.

D. Desembolsos del programa, anticipo de fondos, contabilización de gastos y financiamiento retroactivo de gastos

3.12 El período de desembolso previsto es de tres años.

3.13 Se establecerá un fondo rotatorio en BANOBRAS para manejar los desembolsos, con un monto máximo equivalente al 10% del total de recursos del programa. Dado el ritmo del programa de desembolsos previsto, tal medida es necesaria para garantizar que el FOVI sólo tenga que solicitar la reposición de recursos del fondo rotatorio cada trimestre (en lugar que cada 40 días en el caso de un fondo rotatorio del 5%).

3.14 El reglamento operativo del programa incluirá un plan de desembolsos en el que se detallen los procedimientos para la reposición de recursos del fondo rotatorio, además de los siguientes pasos:

- a. Una vez satisfechas las condiciones previas al desembolso (y con la frecuencia que el FOVI lo estime conveniente), el FOVI presentará al Banco una lista de proyectos (incluyendo hipotecas individuales y subsidios al frente) financiados con cargo a recursos del préstamo. El FOVI declarará que las hipotecas y los subsidios correspondientes fueron otorgados en cumplimiento del reglamento operativo del programa.
- b. Con base en lo anterior, el Banco procederá a desembolsar el monto equivalente a la lista de hipotecas y subsidios presentados. Todos los controles se llevarán a cabo a posteriori.
- c. Dos veces al año, el Banco escogerá de manera aleatoria un 1% de las hipotecas que integran las correspondientes listas a fin de que auditores externos que sean aceptables para el Banco realicen la auditoría. El costo de dichos auditores se financiará con cargo al programa y su contratación estará sujeta a términos de referencia aceptables para el Banco. Los auditores solicitarán información adicional, incluyendo los datos presentados por los prestatarios hipotecarios en las solicitudes de subsidio; el archivo de suscripción de las hipotecas; y el informe sobre el concurso y proceso de selección de los beneficiarios del subsidio en el que fue escogido competitivamente el prestatario en cuestión.
- d. Los auditores examinarán la información de las hipotecas individuales que se presente y verificarán el cumplimiento del reglamento operativo del programa, así como la coherencia entre la información contenida en el archivo de suscripción hipotecaria y en la solicitud del subsidio.

- 3.15 Para facilitar el seguimiento de la utilización de los recursos del préstamo, el FOVI mantendrá un sistema simplificado de contabilidad para la operación propuesta, en virtud del cual contabilizará el desglose de gastos por fuente de financiamiento (BID y recursos locales de contrapartida) y mantendrá archivos con la documentación de respaldo adecuada.
- 3.16 Los desembolsos correspondientes al componente de asistencia técnica se ceñirán a los procedimientos estándar del Banco.
- 3.17 En el siguiente cuadro se resumen los desembolsos previstos.

Componente	Año 1	Año 2	Año 3	Total
Inversión	230,0	230,0	0	460
Asistencia técnica	3,0	4,0	3	10
Costos financieros	11,5	21,5	2	35
Total	244,5	255,5	5	505

- 3.18 No es de esperar que el prestatario solicite financiamiento retroactivo ni el reconocimiento de gastos ya incurridos. Se admitirá la financiación retroactiva de hipotecas originadas por el FOVI a partir de la fecha de aprobación del programa, toda vez que: i) el monto del financiamiento retroactivo no sea superior a US\$150 millones (a fin de que el Banco mantenga una influencia considerable en las reformas de políticas que emprenda el FOVI antes de la evaluación intermedia); y ii) los créditos hipotecarios que se presenten para su financiación retroactiva se hayan originado con características sustancialmente equivalentes a las estipuladas en el reglamento operativo del programa.

E. Adquisiciones

- 3.19 Toda actividad de adquisición de bienes y servicios estará sujeta a las políticas estándar de adquisición de bienes y servicios del Banco, que figurarán en el Anexo B del contrato de préstamo. El programa no contempla el financiamiento directo de las obras civiles. Se recurrirá a un proceso de licitación pública internacional para la adquisición de bienes y servicios afines por un valor superior a US\$250.000. Los servicios de consultoría se contratarán de conformidad con los procedimientos establecidos en el Anexo C del contrato de préstamo. Se publicarán anuncios en el ámbito internacional a efectos de la selección y contratación de consultores cuyos servicios superen US\$200.000.

F. Seguimiento

- 3.20 El Banco llevará a cabo un seguimiento constante del programa a través de su Representación en México. Además, cada seis meses durante el período de ejecución del programa, el Banco, el FOVI y la SHCP participarán en reuniones de progreso a fin de evaluar el desempeño del programa en función de los

informes semestrales de ejecución que prepare el FOVI. Los informes incluirán 1) un análisis del grado de cumplimiento de las condiciones de desembolso; 2) una evaluación de los indicadores de desempeño del programa; 3) un resumen de los resultados de las actividades de asistencia técnica; y 4) una descripción de los principales temas que afectan el desempeño del programa, junto con un detalle de las acciones pertinentes previstas para resolverlos.

- 3.21 Se ha elaborado el diseño preliminar de un sistema integral de seguimiento del programa que figura en los archivos técnicos del programa. Una vez finalizado se empleará para hacer un seguimiento al desempeño del programa. Los siguientes son los indicadores clave:

Objetivo del programa	Referencia	Base, objetivo previsto y medios de verificación
Política de subsidios (El sistema de seguimiento que establecerá la UPV brindará un marco detallado para la medición de los efectos del nuevo subsidio)		
La nueva política de subsidios orienta la financiación pública hacia las familias de menores ingresos	Porcentaje de los subsidios del FOVI (en términos monetarios) que llega a beneficiarios bajo 1) el 50o. percentil y 2) bajo el 30o. percentil en la curva de distribución del ingreso urbano	Actualmente - Debajo del 50o.:20% - Debajo del 30o.:5% Meta (para 2001) - Debajo del 50o.:100% - Debajo del 30o.:30%
La nueva política de subsidios es viable	Asignación presupuestaria anual al FOVI u otra fuente sostenible de financiación del subsidio	Meta: - US\$30 millones en 2001 y 2002 - Más de US\$140 millones en 2003
Eficiencia del sistema de financiamiento de la vivienda y viabilidad de la financiación del FOVI		
Mejoramiento de la eficiencia del sistema de financiación de la vivienda en México	El costo total del crédito para los compradores de vivienda, medido por el diferencial entre la tasa final para el prestatario y la tasa del bono UDI a más largo plazo.	Actualmente: Más de 600 puntos Meta: Una reducción sostenida (que ha de cuantificarse) durante la vida del programa
El FOVI ha establecido una estrategia de financiación viable y se ha convertido en una institución basada en el mercado y respetada	Porcentaje de los nuevos recursos del FOVI provenientes del mercado	Actualmente: 37% Meta: 100% para fines de 2002
El mercado secundario está en evolución	1. Fecha de la primera emisión de MBS del FOVI 2. Porcentaje de nuevos recursos del FOVI provenientes de MBS 3. Fecha de la primera emisión del FOVI que no sea de MBS	1. Meta: antes de fines de 2004 2. Meta: 30% para fines de 2005 3. Meta: antes de fines de 2005
El sistema formal de financiación de la vivienda llega a los grupos de menores ingresos	Ingreso medio de los 20.000 beneficiarios más pobres de las iniciaciones anuales del FOVI	Actualmente: cinco salarios mínimos Meta: tres salarios y medio mínimos a fines de 2002
El sistema formal de financiación de la vivienda llega a segmentos más amplios de la economía informal	Porcentaje de las iniciaciones anuales del FOVI cuyos beneficiarios están empleados en el sector informal	Actualmente: menos de 5% Meta: más de 10% a fines de 2002
Cuestiones ambientales y de género		
Los intermediarios del FOVI desarrollan y aplican normas de diligencia en materia ambiental, de alta calidad	Porcentaje de intermediarios del FOVI con esas normas, según la evaluación de un especialista ambiental independiente.	Actualmente: No se conoce con precisión, pero muy bajo por cierto Meta: 50% a fines de 2001, 90% a fines de 2002
Las mujeres tienen conciencia de las consecuencias del estado marital consignado para sus derechos y obligaciones relacionados con la compra de una vivienda	Porcentaje de prestatarios hipotecarios del FOVI cuyo cónyuge se encuentra menos comprometido por su inscripción y situación hipotecaria que no hayan firmado el memorando de entendimiento (párrafo 4.16)	Actualmente: 100% (no existe el memorando de entendimiento) Meta: menos de 5% (de la población "en riesgo", cónyuges con declaración de "ingreso separado" y cuyo nombre no figura en la hipoteca) a fines de 2002.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 El programa propuesto tendrá impacto en cuatro esferas distintas pero relacionadas, a saber: las familias que se beneficiarán del financiamiento del FOVI; la industria de la vivienda, que incluye constructores, promotoras inmobiliarias y otros proveedores particulares de servicios relacionados con la vivienda; los intermediarios del FOVI y el sistema de financiamiento de vivienda en general; y el FOVI como institución financiera. Los beneficios reales de la operación propuesta son difíciles de cuantificar porque se recibirán de varias formas. Además, no es posible delinear con precisión los beneficios particulares creados por el proyecto del BID y por el proceso de modernización general del FOVI. Dadas esas limitaciones, en la sección siguiente se trata de describir los principales beneficios esperados del programa.

1. La nueva política de subsidios

- 4.2 El componente de subsidios del programa financiará el subsidio inicial que se necesita para llevar al mercado hipotecario formal a unas 60.000 familias que perciben menos del ingreso mediano en las zonas urbanas. Además de esta contribución específica, la introducción del nuevo subsidio tendrá varias clases de impacto positivo: aumentará la eficiencia del gasto público y del gasto familiar; mejorará la focalización y la transparencia del proceso de asignación; ayudará a producir un efecto multiplicador del ahorro y reducirá el riesgo del crédito para los beneficiarios de bajos ingresos.
- 4.3 **Mayor eficiencia del gasto familiar.** Con la nueva política, la estructura de subsidios será en función del ingreso y será independiente del precio de la vivienda. Por consiguiente, el costo marginal de la vivienda para el propietario debe reflejar exactamente la utilidad marginal, y se puede esperar que el consumo se acerque más a los niveles económicos óptimos. Esto redundará en una asignación más racional de los recursos familiares.
- 4.4 **Mayor eficiencia del gasto público.** En un determinado nivel de gasto público, el nuevo sistema de subsidios llegará a 50% más personas que el antiguo y les concederá un subsidio menor en promedio (alrededor del 70% del existente). Puesto que la utilidad marginal creada por un dólar adicional de subsidio es una función decreciente de la cantidad, un subsidio menor que llegue a más gente reporta más beneficios que uno mayor, y más concentrado.
- 4.5 **Movilización del ahorro.** La nueva política también fomentará la movilización de los propios recursos de los beneficiarios, ya que las familias tendrán un incentivo para aumentar su cuota inicial con el fin de tener acceso al subsidio.

- 4.6 **Reducción del riesgo crediticio.** Otro importante beneficio del subsidio inicial es que al darse cuenta del valor monetario del subsidio desde el comienzo, el nuevo sistema reducirá la relación préstamo-valor, con lo que disminuirá la exposición de los intermediarios al riesgo crediticio en los primeros años del préstamo. Eso debe animar a los intermediarios a explorar los segmentos de bajos ingresos del mercado.
- 4.7 **Mejor focalización.** Otro cambio importante introducido por la nueva política será la población destinataria. Si bien la política actual beneficia a las familias que se sitúan hasta en el 90o percentil de la escala de distribución de ingresos, la nueva política se restringirá a las familias que están por debajo del ingreso mediano urbano. Este cambio de la población destinataria es compatible con la misión redefinida del FOVI de ampliar el mercado hipotecario formal hacia abajo en la curva de distribución. En un escenario ideal, éste será un proceso dinámico: la política de subsidios se evaluará cada dos o tres años y las pruebas de que ahora los proveedores de vivienda ofrecen ahora productos más baratos (como resultado conjunto de la estructura única del subsidio, la menor reglamentación de la tierra y la mayor competencia en el sector de oferta) y los prestamistas privados prestan al grupo destinatario sin reservas deben llevar a una revisión de la política y a una disminución del límite máximo de elegibilidad para el subsidio. El primer paso de este proceso, que es el cambio de política acordado como parte del proyecto propuesto, reducirá de 20% a 40% el ingreso mediano de las familias beneficiarias. El programa financiará el establecimiento de un sistema de seguimiento para cuantificar el efecto distributivo del subsidio y evaluar hasta qué punto cumple su principal objetivo: ampliar el mercado hipotecario formal a las familias de bajos ingresos.
- 4.8 **Beneficios políticos.** Por último, el nuevo subsidio obligará a tener transparencia y llevará el debate sobre los subsidios para vivienda al terreno de la opinión pública. La experiencia adquirida en otros países de América Latina y el Caribe ha mostrado que la incorporación de un sistema de subsidio inicial da lugar a varias preguntas relacionadas con la focalización, la asignación y el costo fiscal de los subsidios. Por lo tanto, el cambio determinado por el FOVI puede tener repercusiones favorables en otras instituciones de financiamiento de vivienda, sobre todo en el INFONAVIT.

2. Reforma del FOVI como mecanismo sostenible y eficiente de financiamiento de vivienda

- 4.9 **Aclaración de los mandatos y sostenibilidad del FOVI.** La separación de la responsabilidad del financiamiento de los subsidios (eventualmente con asignaciones presupuestarias) de la responsabilidad del financiamiento del crédito (eventualmente con recursos del mercado) tendrá importantes beneficios en lo que respecta a transparencia, eficiencia y sostenibilidad. Con los nuevos arreglos, se hará más explícito uno de los principales riesgos del sistema actual, que es la falta de financiamiento para el subsidio de las tasas de interés agotaría rápidamente la

base de capital del FOVI, y el FOVI estará aislado de eso: la falta de financiamiento de la SHCP para el programa de subsidio inicial se traducirá en una reducción de las actividades del FOVI en los segmentos subvencionados de su mercado, pero no afectará a su solvencia.

4.10 **Reducción del costo global del crédito.** Otro efecto favorable esperado de la reforma del FOVI será la reducción del costo global del crédito para los prestatarios del FOVI (cuantificado frente al costo del financiamiento público). Varios factores contribuirán a esa reducción, que puede entenderse al examinar la estructura actual del costo del crédito para los prestatarios. En la actualidad, el costo del crédito es la suma de lo siguiente:

- a. **Costo del financiamiento del FOVI.** Se ha determinado la necesidad de aclarar la superposición de numerosas de garantías y de que el FOVI obtenga una clasificación crediticia según el sistema GAAP de los Estados Unidos para julio de 2001. La reforma progresiva del FOVI y, en particular, la clara separación de la antigua cartera subvencionada de la nueva a tasas de mercado, debe aumentar mucho la solvencia del FOVI y reducir el costo de su financiamiento.
- b. **Primas de seguro.** La prima parcial del riesgo crediticio del FOVI agrega de 70 a 100 centésimos de punto porcentual a la tasa de interés. A plazo más largo, las mejores normas de iniciación de hipotecas, los procedimientos reforzados de juicio hipotecario y la privatización de la función del seguro hipotecario primario (SHP) deben llevar a una reducción del costo
- c. **Costo de la intermediación.** Esto incluye la prima del riesgo crediticio del intermediario, los costos de administración y el rendimiento del capital. Se fija en el mercado y en la actualidad, pasa de 200 centésimos de punto porcentual. Con el tiempo, el primer factor debe reducirse a medida que mejoran los estándares de iniciación de hipotecas y los procedimientos de juicio hipotecario. El segundo factor se reducirá a medida que aumente el volumen de crédito. La mayor competencia entre los intermediarios también reducirá este factor.
- d. **Costo del servicio.** Este costo agrega otros 100 centésimos de punto porcentual al costo del crédito. Cabe recalcar que este es un valor muy alto en comparación con el precio de ese servicio en los sistemas de financiamiento de vivienda más desarrollados (típicamente es de 25 centésimos de punto porcentual). Debe reducirse como resultado de mejores normas de iniciación y servicio de hipotecas, un mayor volumen de crédito y una mayor competencia entre los intermediarios y agentes de servicio.

4.11 En general, el costo del crédito para los prestatarios del FOVI es ahora de alrededor de 6% a 7% mayor que el costo del financiamiento del Estado. Como resultado de las diversas reformas emprendidas por el FOVI y apoyadas por el

programa propuesto, puede esperarse una drástica baja. Esta baja puede filtrarse a todo el mercado hipotecario comercial y crear importantes beneficios para todos los deudores hipotecarios.

3. Impacto ambiental y asuntos relacionados con el género

- 4.12 **Impacto ambiental.** El programa propuesto tendrá un efecto limitado pero favorable en el medio ambiente. Durante la preparación del proyecto, se realizó un examen independiente de los procedimientos de examen de los efectos ambientales del FOVI. En el estudio, que está disponible en los archivos técnicos del proyecto, se llegó a la conclusión de que una de las principales debilidades de esos procedimientos está en creer en la presunta idoneidad de los procesos municipales y estatales de concesión de licencias para actividades con impacto ambiental. Por tanto, en la mayoría de los casos, la revisión del impacto ambiental del FOVI se limita a asegurarse de que se haya cumplido el reglamento local. Obviamente eso no basta dada la gran disparidad de la capacidad que tienen los gobiernos subnacionales de México para tratar lo relativo al medio ambiente, como se constató durante la realización de un proyecto recientemente aprobado por el Banco para fortalecer los estados y municipios mexicanos (ME-208, aprobado en noviembre de 1999).
- 4.13 Si bien la ampliación de la capacidad de gestión ambiental de los estados y municipios está fuera del alcance del proyecto propuesto, se han formulado recomendaciones para mejorar los procedimientos ambientales del FOVI y asegurarse de identificar y mitigar debidamente los riesgos potenciales para el medio ambiente en las nuevas urbanizaciones residenciales financiadas por el FOVI. De acuerdo con los procedimientos mejorados, se exigirá que los intermediarios del FOVI realicen los debidos trámites independientes de evaluación del impacto ambiental en las nuevas urbanizaciones residenciales y soliciten a las promotoras inmobiliarias que investiguen: 1) la existencia de posibles riesgos ambientales, como la contaminación del suelo y los peligros naturales; 2) la conveniencia de la urbanización propuesta con respecto al plan general de desarrollo de la zona urbana en cuestión y sus repercusiones en cuanto al uso de la tierra y al aumento de la demanda de transporte; y 3) la conveniencia, en lo que respecta a capacidad y calidad, de la infraestructura existente o propuesta de drenaje de agua de lluvia y de evacuación de aguas servidas. El programa financiará asistencia técnica para ayudar al FOVI a preparar esas recomendaciones generales y a incorporarlas al reglamento de crédito para los intermediarios.
- 4.14 **Asuntos relacionados con el género.** El sistema mediante el cual se registran legalmente las viviendas y se emplean como garantía del préstamo tiene importantes repercusiones en materia de género. Durante la preparación del proyecto, se realizó un estudio para examinar este asunto dentro del marco del programa de crédito del FOVI y determinar dónde hay campo para discriminación dentro del sistema. El estudio, que está disponible en los archivos técnicos del

programa, señala los siguientes hallazgos. 1) Faltan datos fidedignos, especialmente en los registros de propiedad, sobre la participación de la mujer en el proceso de compra de casa. 2) Las mujeres tienen muy poca información sobre sus derechos, posibilidades de elección y oportunidades disponibles para compra de vivienda. En particular, pocas de ellas entienden cómo se ve afectada su situación financiera por las declaraciones al respecto en el momento del matrimonio, como resultado de una unión consensual de cinco años y por el hecho de tener hijo en común. Esa situación puede tener un efecto perdurable en sus derechos a los activos dentro de la familia. 3) Las mujeres y los hombres de la economía informal están en desventaja en el mercado de préstamos hipotecarios porque hay poca información sobre su historial de crédito. Puesto que más mujeres trabajan en la economía informal, tienen menos posibilidades de que se les conceda hipoteca.¹²

- 4.15 Estos hallazgos llevan a formular tres recomendaciones. Primero, será esencial asegurarse de reunir y analizar datos apropiados sobre el impacto de las políticas de vivienda en materia de género con el fin de emplear esa información para los cambios de política con igualdad de género. El programa apoyará ese objetivo: a) en el nivel del registro de propiedad, por medio de asistencia técnica para ayudar a mejorar los registros estatales; y b) en el nivel de iniciación de los préstamos, instando al FOVI a que solicite a sus intermediarios datos sistemáticos específicos sobre género. La UPV ampliará el análisis preliminar realizado durante el estudio y las hará recomendaciones apropiadas sobre política.
- 4.16 Un segundo paso consistirá en sensibilizar a las mujeres respecto a su situación, sus derechos y sus oportunidades de adquisición de vivienda. Si bien no se puede esperar que el programa realice tan abrumadora tarea sólo, comenzará modestamente asegurándose de que las mujeres entiendan las repercusiones del estado civil declarado en el momento de la adjudicación del préstamo. El FOVI exigirá a sus bancos hipotecarios que establezcan programas de información para asegurarse de que las parejas (casadas y en unión consensual) que hayan optado por presentar una declaración de «ingresos separados» entiendan que si el nombre de una de ellas no figura en la hipoteca, tampoco estará en el registro de propiedad, a menos que el prestatario solicite su inclusión. El FOVI también exigirá una declaración de entendimiento de la parte no incluida en la hipoteca.
- 4.17 Tercero, la expansión de las actividades del FOVI a la economía informal, sobre todo por medio de la elaboración de normas específicas de iniciación y de instrumentos de clasificación del crédito, tendrá importantes beneficios para la mujer.

¹² Conforme a un documento preparado por la Oficina Internacional del Trabajo en 1998, el empleo en el sector informal en México aumentó alrededor de 71% entre 1989 y 1996. También hay evidencias de que la mujer tiene una representación exagerada en el sector informal.

B. Riesgos

1. Sostenibilidad del programa de subsidio

- 4.18 El principal riesgo del programa propuesto tiene que ver con la sostenibilidad del financiamiento para el subsidio inicial. Dadas las actuales restricciones presupuestarias que enfrenta el Gobierno de México, la provisión de fondos para el subsidio inicial tiene un alto costo de oportunidad. En caso de que ese riesgo se materializara, el FOVI tendría solamente dos opciones. Podría volver a prestar a la tasa subvencionada, con la esperanza de aplazar por algún tiempo el impacto de la falta de financiamiento del subsidio. A la larga, se reanudaría la descapitalización y, mediano plazo, eso sería la muerte segura del FOVI. De lo contrario, el FOVI podría abandonar el segmento subvencionado de su actividad y cambiar la población destinataria por completo. Pero no habría razones de peso para justificar la participación de una institución cuasi pública solamente en el mercado no subvencionado y, por supuesto, la participación del Banco sería innecesaria. El riesgo de sostenibilidad es inevitable en un sistema en que el financiamiento de los subsidios es parte del proceso presupuestario y, por consiguiente, está sujeto a la aprobación del Congreso. Con menos de 0,25% del gasto público total, sin embargo, los US\$140 millones en que se basa el programa son una cifra muy inferior a los niveles de subsidio de vivienda generalmente observados. Ese monto permitirá acceso al crédito a unas 30.000 familias al año. Eso representa alrededor de una cuarta parte de la nueva demanda anual de viviendas en el mercado escogido como objetivo, a saber, las familias que se sitúan entre el 30o y el 50o percentil de la curva de distribución del ingreso urbano. El subsidio propuesto es, además, lo suficientemente barato para ser ampliado a todo el segmento escogido a un costo tolerable para las finanzas públicas. Por tanto, la cobertura de todo el segmento destinatario costaría alrededor de US\$560 millones. Esto representaría menos de 1% del gasto público y sería bastante razonable.

2. Riesgos financieros

- 4.19 **Los mercados financieros y el sector bancario de México.** La salud en general del sector financiero mexicano sigue siendo motivo de profunda preocupación. En caso de que ocurrieran grandes choques en los años venideros, podrían verse gravemente afectados varios aspectos importantes del programa, como la posibilidad de autonomía financiera del FOVI en el mercado o la viabilidad de la antigua cartera. Este riesgo es aminorado por las reformas de largo alcance que ha puesto en marcha el gobierno respecto a las normas bancarias y financieras. El Banco está apoyando tales reformas por medio de un préstamo sectorial de US\$250 millones (Programa de Modernización del Sistema Bancario).
- 4.20 **Viabilidad financiera del FOVI.** La posición financiera del propio FOVI es débil por varios factores. Primero, hay discordancia entre las condiciones financieras de los activos y los pasivos del FOVI. Dicha discordancia debe corregirse por medio de una sólida función de administración de activos y pasivos, que el programa

ayudará a crear. La exitosa ejecución de esta función será un requisito para la presentación de la segunda fase al Directorio Ejecutivo.

- 4.21 Lo que es más importante, con respecto a la antigua cartera hipotecaria del FOVI, hay discordancia entre las tasas de interés de los activos y los pasivos. En el futuro, los subsidios incorporados en las antiguas hipotecas del FOVI podrían convertirse en una obligación sin financiamiento previsto para el FOVI. Una medida importante para aislar este riesgo y, con el tiempo, mitigarlo consistirá en separar claramente la antigua cartera del FOVI de la nueva. Eso permitirá lograr dos metas complementarias: protegerá la nueva cartera del FOVI y, al mismo tiempo, obligará a tener transparencia en la resolución de los problemas relacionados con la antigua. El programa emplea un método de dos fases para realizar esa separación. La primera fase, la simple separación de las cuentas, solamente producirá transparencia. Es un requisito para el primer desembolso del componente de subsidios. La segunda fase, una transformación más radical de la nueva cartera del FOVI, se examinará durante la ejecución de todo el programa.
- 4.22 **La viabilidad financiera de los intermediarios del FOVI** es otro motivo de preocupación. Después de la crisis de 1994, algunos intermediarios del FOVI han establecido tasas de incumplimiento anormalmente altas, como resultado conjunto de las políticas de suscripción poco estrictas y de la deficiente situación macroeconómica. Si bien los programas de asistencia financiera del gobierno (conocidos como ADES) hicieron mucho por resolver los problemas más apremiantes de la antigua cartera, la calidad de las hipotecas exigibles sigue siendo difícil de evaluar. Sin embargo, es razonable pensar que la mayor parte del riesgo crediticio ya se ha materializado. El riesgo general (el saldo pendiente al final del plazo en las hipotecas de doble índice (HDI)) se traslada al FOVI y no afecta a los bancos hipotecarios.
- 4.23 **El seguro contra todo riesgo (fondo de crédito recíproco).** Como en cualquier sistema de seguro, el mecanismo establecido de cobertura contra todo riesgo está sujeto a incumplimiento en caso de hechos altamente improbables, como son una serie de conmociones económicas graves. El mecanismo propuesto fue diseñado por el FOVI con asistencia de Banco Mundial durante la preparación de su proyecto. El equipo del proyecto del BID revisó el arreglo propuesto y la modelación realizada para probar su viabilidad. Se realizaron los denominados análisis de Montecarlo empleando las tasas de inflación, las tasas de interés real y el salario real como variables aleatorias centradas alrededor de seis escenarios macroeconómicos distintos. El fondo de crédito recíproco sigue solvente en todos los escenarios, con excepción del más catastrófico. Los archivos técnicos del programa contienen una descripción de los escenarios y los resultados de los análisis.

**PROGRAMA TENTATIVO DE ADQUISICIONES PARA EL COMPONENTE
DE ASISTENCIA TÉCNICA (PRIMER AÑO)**

<i>Actividad</i>	<i>Proceso de licitación</i>	<i>Costo estimado</i>	<i>Plazo propuesto</i>
1. Trabajo relacionado con la política de vivienda			
Varios estudios (véase el párrafo 2.9)	Consultores Particulares/ Listas de finalistas (varios contratos separados)	US\$250.000	Todo el año
2. Fortalecimiento de la infraestructura del mercado primario			
Revisión y mejora de los criterios de selección y seguimiento para los intermediarios del FOVI	LPN	US\$150.000	Primer semestre 2001
Normalización de los procedimientos de iniciación y servicio de hipotecas	LPN	US\$150.000	Primer semestre 2001
Establecimiento de los procedimientos de iniciación y servicio de hipotecas para el sector informal	LPN	US\$75.000	Segundo semestre 2001
Pautas para la mejora de los sistemas estatales de registro	LPN	US\$200.000	Segundo semestre 2001
3. Creación del mercado secundario			
Servicios de asesoramiento para la mejora del marco reglamentario para los VRH	LPN	US\$100.000	Segundo semestre 2001
Estudio de las opciones de mejoramiento del crédito	LPN	US\$200.000	Segundo semestre 2001
4. Mejora del ambiente de operaciones del FOVI			
Estudio de alternativas para la evolución de la situación del FOVI	LPI	US\$400.000	Primer semestre 2001
Diseño de programas de sensibilización y de capacitación de la mujer	Consultores particulares/ Listas de finalistas	US\$25.000	Primer semestre 2001
Finalización de los procedimientos de revisión del impacto ambiental y capacitación	LPN	US\$50.000	Primer semestre 2001

LPI: Licitación pública internacional

LPN: Licitación pública nacional

MEXICO. PRESTAMO ____/OC-ME A BANCO NACIONAL DE OBRAS Y
SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C.

Programa de Financiamiento para Vivienda

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., como Prestatario, y con los Estados Unidos Mexicanos como Garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de financiamiento para vivienda. Dicho financiamiento será por una suma hasta de US\$505.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.