



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO



FONHAPO

FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE
HABITACIONES POPULARES

Programa de Otorgamiento de Crédito “Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular”

FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES

2020



Estructura General del Diagnóstico

SÍNTESIS EJECUTIVA.....	3
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	7
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	9
1. ANTECEDENTES.....	11
2. IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD.....	15
2.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	15
2.2 ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA.....	25
2.3 EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA.....	27
2.4 EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN.....	31
2.5 ÁRBOL DE PROBLEMA.....	44
3. OBJETIVOS.....	49
3.1 ÁRBOL DE OBJETIVOS.....	49
3.2 DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA.....	50
3.3 APORTACIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE LA INSTITUCIÓN.....	50
4. COBERTURA.....	54
4.1 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL.....	54
4.2 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE OBJETIVO.....	59
4.3 CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE OBJETIVO.....	60
4.4 FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO.....	61
5. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS.....	61
6. DISEÑO DEL PROGRAMA PROPUESTO.....	62
6.1 MODALIDAD DEL PROGRAMA.....	62
6.2 DISEÑO DEL PROGRAMA.....	62
6.2.1 PREVISIONES PARA LA INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS.....	90
6.3 MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS.....	90
7. ANÁLISIS DE SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADES.....	92
8. PRESUPUESTO.....	94
8.1 IMPACTO PRESUPUESTARIO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO.....	94
ANEXOS.....	95
Anexo 1.....	96
Anexo 2.....	99
Anexo 3.....	104
Anexo 4.....	107
FUENTES CONSULTADAS.....	109



SÍNTESIS EJECUTIVA

Identificación, definición y descripción del problema




Descripción del Problema

Limitado acceso al financiamiento para contar con una vivienda adecuada para personas con carencia por acceso a la seguridad social con ingresos entre 2.5 y hasta 5 SMGVM.

La situación en cuanto a la escasez de viviendas adecuadas para la población es un problema muy complejo, intervienen muchos y variados factores, pero es importante fijar la atención en los más relevantes. La escasez de soluciones habitacionales, las malas condiciones de las viviendas con materiales de baja calidad, con hacinamiento, sin los servicios básicos de agua y de luz, así como de infraestructuras para el drenaje de aguas, la situación de pobreza de la población en general, entre otros; son factores que inciden en que un alto porcentaje de familias no cuentan con una vivienda adecuada. Si a esto le sumamos un crecimiento exponencial de la población, así como no contar con un sistema financiero que sea capaz de asistir a la ciudadanía y que facilite el acceso a opciones de vivienda, hacen que la problemática habitacional resulte realmente compleja.

Por otra parte, el no tener acceso a una vivienda de calidad incide negativamente en el estado de salud de sus habitantes. Enfermedades respiratorias, estomacales, así como el desarrollo de problemas sociales, tales como estrés y violencia intrafamiliar, son algunas de las consecuencias de la falta de una vivienda que cumpla con las condiciones mínimas de habitabilidad.

En vista de todo lo anterior, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), estableció criterios¹ para determinar la precariedad y carencia de espacios adecuados para la vivienda, entre ellos destacan:

-  Viviendas cuyo material del piso es de tierra.
-  El material utilizado para las paredes es cartón o desechos; barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
-  El número de personas es mayor al de 2.5 por cuarto.

Estos criterios permiten determinar si la vivienda es adecuada o presenta algún tipo de carencia.

¹ Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. CONEVAL, México, Tercera edición.



Causas del problema

Las causas son muy variadas y diversas, con lo cual, se hace indispensable centrarse en las más importantes:

Bajos ingresos: Las personas en situación de pobreza o bajos recursos son los que tienen mayores probabilidades de habitar viviendas en situación de precariedad o malas condiciones.

Baja accesibilidad a financiamientos habitacionales para la población en pobreza: esta causa está íntimamente ligada a la anterior, al no contar con los recursos financieros, no se puede acceder al crédito habitacional para la adquisición de una vivienda. En el país existe un alto número de habitantes, que no pueden acceder a un crédito para la compra de una vivienda. Este problema es aún mayor en las zonas rurales.

Pocas opciones de acceso al microcrédito o crédito hipotecario y elevadas tasas de interés: El acceso al crédito habitacional, es muy reducido para los hogares de bajos ingresos, sobre todo para los que viven en la informalidad y que por lo tanto no tienen acceso a un crédito dentro de sus prestaciones laborales.

Autoconstrucción deficiente de las viviendas: La autoconstrucción necesariamente no es algo negativo, el problema radica cuando este proceso da como resultado viviendas de baja calidad, sin la implementación de materiales apropiados y construidas por sus propios moradores, muchas veces sin tener la debida capacitación.



Asentamientos irregulares urbanos y rurales: La ocupación de espacios que no están dentro de los lineamientos establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento y sin ningún tipo de derechos legales. En muchas ocasiones se establecen comunidades en zonas prohibidas, de riesgo o inapropiadas.

Tamaño insuficiente de la vivienda: El rezago afecta a casi el 50% de viviendas en el país, fenómeno que se acentúa en la población de escasos recursos, comunidades indígenas, entorno rural y entidades de sur.



Población

Según estudios efectuados por el CONEVAL durante el año 2018 un 11.1% de la población carecía de una vivienda de calidad, es decir, 14.8 millones de personas de una población estimada en 125 millones 082 mil. En zonas rurales la estimación fue 18.7%, mientras que en zonas urbanas representa el 8.6% del total de la población. Para calcular la estimación de la población objetivo se consideraron los datos del CONEVAL 2018:

-  Viviendas de baja calidad y en condiciones de hacinamiento.
-  Personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo.

Población objetivo

Es la población de bajos ingresos con necesidades de vivienda **con carencia por acceso a la seguridad social con ingresos entre 2.5 y hasta 5 SMGVM** que pueden aportar un ahorro previo.

Población Potencial

Personas con ingresos per cápita por debajo o igual a la Línea de Bienestar y con necesidades de vivienda **con carencia por acceso a la seguridad social**, que pueden aportar un ahorro previo para mejorar sus condiciones habitacionales.

Objetivo

Contribuir al acceso de financiamiento de vivienda adecuada para personas con carencia por acceso a la seguridad social con ingresos entre 2.5 y hasta 5 SMGVM, mediante la constitución de un esquema de Garantías destinado a cubrir pérdidas posibles derivadas del incumplimiento de pago de los Acreditados.

Complementariedad con otros programas

Se encontró complementariedad con los siguientes programas de la Administración Pública Federal, mismos que ofrecen apoyos para tener acceso a una vivienda, así como derecho para



solicitar créditos para mejorarla, lo cual impactaría positivamente en la eficacia del programa, al contribuir con la atención integral de la vivienda:

- ✎ Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales de la CONAVI-SEDATU.
- ✎ El Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) de la SEDATU.
- ✎ El Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PRAH) del INSUS de la SEDATU.
- ✎ Programa de Garantía de Primeras Pérdidas de Sociedad Hipotecaria Federal.

Conclusiones

Los bajos ingresos de la población, no poder contar con acceso a financiamiento para la adquisición de viviendas, la falta de incentivos y políticas para la construcción y mejoramiento de las mismas, la autoconstrucción deficiente, el hacinamiento, la violencia intrafamiliar, viviendas hechas con materiales inadecuados, habitar en zonas marginadas sin la infraestructura básica necesaria, son las causas principales de la falta de soluciones eficientes para los problemas habitacionales.

En este sentido, el Programa de Otorgamiento de Crédito Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular (FONAGAVIP), permitirá a las familias tener un acceso a la vivienda adecuado, mediante el otorgamiento de una garantía que permita acceder a un microcrédito al alcance de la población, con lo cual se contribuirá a disminuir el rezago en materia de vivienda en México.



GLOSARIO DE TÉRMINOS

Árbol del problema: Herramienta metodológica que permite identificar el problema principal que un programa público busca resolver, examinar los efectos que provoca el problema e identificar las causas que lo generan.

Canasta alimentaria: Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la Línea de Bienestar Mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas representativo que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.

Carencia social: De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se refiere a la no satisfacción de cualquiera de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Diagnóstico: Documento de análisis que busca identificar el problema que un programa público busca resolver y detallar sus características relevantes. De los resultados del análisis se deriva la propuesta de atención.

LB: Línea de Bienestar: Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Son 17 objetivos con metas específicas, que constituyen una agenda integral y multisectorial denominada Agenda 2030.

Los objetivos son una hoja de ruta para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos para las futuras generaciones.

Es un acuerdo internacional promovido por la Organización de las Naciones Unidas y suscrito por 193 países, en conjunto con la sociedad civil, el sector privado y la academia.

Pobreza: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (sea ésta rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y



espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda o acceso a la alimentación) y su ingreso es inferior a la Línea de Bienestar.

Pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Vivienda: Espacio delimitado normalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente, que se utiliza para vivir, esto es, dormir, preparar los alimentos, comer y protegerse del ambiente.

Vulnerables por carencias sociales: Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar.



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APF: Administración Pública Federal.

CONAVI: Comisión Nacional de Vivienda.

CONDUSEF: Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DDF: Departamento del Distrito Federal.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

FONHAPO: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

FOVISSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

HABITAT: Organización de la sociedad civil sin fines de lucro,

HIC: Habitat International Coalition.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

INSUS: Instituto Nacional del Suelo Sustentable.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

ONAVIS: Organismos Nacionales de Vivienda

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PARA: Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares.

PEA: Población Económicamente Activa.

PEMEX: Petróleos Mexicanos.

PMU: Programa de Mejoramiento Urbano.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PSEDATU: Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

PTC: Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, "Tu Casa".

SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

SHF: Sociedad Hipotecaria Federal.

SICOGA: Sistema de Control de Garantías.



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO



FONHAPO

FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE
HABITACIONES POPULARES

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SMGVM: Salario Mínimo General Vigente.

SNIIV: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda.

SOFOLES: Sociedades Financieras de Objeto Limitado

SOFOMES: Sociedades Financieras de Objeto Múltiple

SUN: Sistema Urbano Nacional

VIVAH: Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva.



1. ANTECEDENTES

La vivienda es uno de los bienes más importantes para el ser humano, ya que en ella tienen lugar aspectos de gran relevancia como el proceso de socialización, desarrollo y desenvolvimiento individual, además de ser un espacio de seguridad y privacidad.

El marco internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de cada individuo a un nivel de vida adecuado, incluyendo una vivienda adecuada. Este derecho es relevante para todos los Estados que han ratificado tratados internacionales en relación con la vivienda adecuada y que se han comprometido a proteger esta prerrogativa humana, mediante declaraciones internacionales, planes de acción o documentos de resultados de conferencias globales. Cada persona, independientemente de su raza, género, nacionalidad, etnia, idioma, religión, o cualquier otro estatus, tiene el derecho inalienable a una vivienda adecuada para vivir en paz, seguridad y dignidad. (ONU-HABITAT-INFONAVIT, 2018)

Cuando se habla del problema de la vivienda se hace referencia, por un lado, a la incapacidad económica de una parte considerable de la población para tener acceso a ella, ya sea en propiedad o arrendamiento; y por otro, a la gran cantidad de personas que residen en viviendas inadecuadas, deterioradas y con pésimas condiciones de habitabilidad.²

La importancia de la vivienda para el desarrollo y bienestar de las personas es tal que, desde el punto de vista de derechos humanos, frecuentemente se considera como la síntesis de derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos (Pisarello, 2003).

Así, diversos instrumentos internacionales reconocen este derecho.³ En México, como en otros países, el acceso a la vivienda está establecido como un derecho constitucional. En concordancia con estos marcos normativos nacionales e internacionales, los gobiernos tienen la obligación de contribuir activamente al cumplimiento del derecho a la vivienda.

En atención a las características de los mercados de vivienda, así como del contexto socioeconómico de países como México, la participación del gobierno en este rubro resulta indispensable. La vivienda es un bien privado, de consumo duradero que satisface las necesidades básicas de protección y abrigo de las personas, el cual también representa una parte importante de los activos o riqueza de las familias. Además de contribuir al bienestar individual, garantizar el acceso a la vivienda también influye en el bienestar de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, el mercado genera diferentes tipos y calidades de vivienda en función de las posibilidades financieras

² La Vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados.

³ Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), así como el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.



de las familias. Esto genera una oferta segmentada de vivienda que no siempre cubre los requerimientos de todos los consumidores, ⁴ en particular de aquellos con poco o nulo poder adquisitivo, lo cual puede impactar o condicionar su desarrollo pleno como personas (Flores, 2009). Si consideramos las características del mercado de vivienda, se puede identificar que se trata de un mercado segmentado en el que la oferta y la demanda no se ajustan de manera inmediata. Por el lado de la oferta, la construcción de vivienda requiere de una serie de actividades cuyo tiempo de realización no permite atender instantáneamente los cambios inesperados en la demanda, afectando el precio real de la vivienda. Por el lado de la demanda, las familias permanecen largo tiempo en una vivienda, o sin vivienda, ya que no cuentan con los recursos financieros suficientes para adquirir o construir una, o porque su movimiento a otra implica elevados costos de transacción. Entre estos costos destacan el tiempo requerido para buscar vivienda con las características que se desean, además de lo que implica firmar y cumplir el contrato (por compra o alquiler), más los costos asociados a la mudanza.

En materia de financiamiento, el mercado no está exento de imperfecciones. Concretamente, el mercado de capital hipotecario se caracteriza por asimetrías en la información y la existencia de costos de transacción. ⁵ En cuanto que el prestamista no puede identificar completamente el nivel de riesgo por el tipo de prestatario, derivado de esto, surgen problemas de selección adversa. En el mismo sentido, dado que el prestamista no puede controlar las acciones del prestatario, éste puede incurrir en impago, lo que supone problemas de riesgo moral.⁶ Estas dos situaciones pueden crear una sub-oferta para cierto tipo de vivienda, por la incertidumbre sobre la tasa de rendimiento, la cual se reduce por el incremento de los costos de transacción en la búsqueda de una mayor cantidad de información para atender los problemas de selección adversa y riesgo moral. Un caso extremo sería la ausencia de financiamiento para los sectores de la población de bajos o nulos ingresos que no resultan rentables para el sector financiero y para el sector de la construcción.

En general, el mercado de vivienda se caracteriza por ciertas fallas ⁷ que justifican la intervención del gobierno para mejorar el bienestar y desarrollo de la población. El sector público para atender dichos problemas puede intervenir de manera directa a través de políticas de construcción de vivienda, concesión y gestión de créditos blandos y subsidios tipo lump sum.⁸ Y de manera indirecta, mediante la promoción fiscal (exenciones) para la edificación de casas y departamentos, subsidios

⁴ En el mercado de vivienda se identifican dos grandes segmentos: "El primero relacionado con la construcción para fines de lucro, y el segundo, donde están la mayoría de los pobres, que corresponde a un proceso de autoconstrucción" (Flores, 2009).

⁵ Información asimétrica significa que alguno de los participantes tiene más información sobre el bien que es objeto de intercambio. Los costos de transacción son costos por la búsqueda de información y por hacer cumplir los acuerdos y contratos.

⁶ También se conoce como acción oculta. Otra situación que podría suceder es que el beneficiario no use los recursos monetarios para construir o mejorar su vivienda.

⁷ Se considera como fallas de mercado los problemas que no permiten la creación de mercados perfectamente competitivos: el monopolio, las externalidades, la información incompleta y asimétrica, los bienes públicos, entre otros.

⁸ Estos subsidios también se conocen como subsidios en cantidad fija (es decir, una cantidad que se abona de una sola vez y no a plazos) y son aportaciones monetarias del gobierno sobre el ingreso de la población beneficiada.



en la compra de terrenos e insumo, otorgamiento de licencias para construcción e instalación de servicios públicos que faciliten la creación de colonias y unidades habitacionales. Entre otros factores, el tipo de política utilizada por el gobierno estará condicionada por la falla y el segmento del mercado de vivienda que se desea atender.

Aun cuando uno de los principales criterios para la intervención del gobierno, sea la búsqueda de la eficiencia económica para fomentar mercados competitivos, hay que considerar el impacto social de este bien, especialmente en el segmento de población que no tiene los recursos económicos para adquirir una vivienda. Así, la intervención del gobierno pretende incrementar la calidad de vida de la población en situación de pobreza mediante la provisión de una vivienda digna, mejorando así sus activos físicos, sus condiciones materiales de vida y de convivencia familiar y social. Este planteamiento nos acerca al criterio de equidad como justificación de una política pública de vivienda dirigida a los hogares más pobres, que atienda algunos de los problemas de estas comunidades y que contribuya a elevar su bienestar. Si bien las políticas de vivienda pública no tienen como objetivo mejorar la distribución del ingreso, sí pueden disminuir la desigualdad en un bien que satisface una necesidad humana básica y que puede tener un impacto considerable sobre las capacidades y habilidades para superar la pobreza.

En este contexto, el sector público atiende la demanda de vivienda de los sectores de la población de menores recursos económicos, mediante la llamada “vivienda social”. Estas viviendas se construyen especialmente para la población que no puede acceder al mercado abierto de vivienda, ya que los precios se encuentran fuera de sus capacidades económicas.

Por tanto, el objetivo de los programas de vivienda social es el proporcionar una vivienda económica subsidiada para la población en pobreza (Meli, 1994).

Los programas de vivienda social enfrentan un doble reto: atender la demanda de vivienda nueva y apoyar a las familias que tienen una vivienda por debajo de los estándares sociales para mejorar sus condiciones de vida o generar alternativas para acceder a una vivienda adecuada. La generación de vivienda para la población que vive en condiciones de pobreza se ha realizado principalmente por el método de autoconstrucción de vivienda⁹ que se edifican a partir del ahorro, subsidios o transferencias y pequeños financiamientos (Torres, 2006).

⁹ Autoconstrucción de Vivienda. Proceso de construcción o edificación de la vivienda realizada directamente por sus propios usuarios, en forma individual, familiar o colectiva, de conformidad a la fracción II del artículo 4 de la Ley de Vivienda.



El rezago en materia de vivienda responde a un sin número de factores, identificar los más importantes determinará las causas del problema central. Aunque éstas pueden ser muchas y muy variadas, es necesario centrarse en las más importantes.

Los hogares de bajos ingresos son los que tienen mayores probabilidades de habitar viviendas en estado precario. Principalmente en hogares en situación de pobreza, donde los ingresos per cápita no les permiten ahorrar lo suficiente para poder acceder a un patrimonio o destinar una porción de su gasto a mejoras habitacionales.

Se considera que los gastos asociados a la vivienda no deberían superar el 30% del ingreso familiar.¹⁰ En México, se estima que el decil más pobre de los hogares del país destina alrededor del 61% de su ingreso a la vivienda y sus servicios. La cifra para los siguientes dos deciles es de 34%, mientras que para el resto no supera el 30%.¹¹ En este sentido, el reto de la asequibilidad de la vivienda en México está marcado por la desigualdad, y para abordarlo se requiere atender al menos dos desafíos: su costo y el acceso a financiamiento.

El primero tiene que ver con precios de mercado y el nivel de ingresos de la población; si se toma en cuenta que el ingreso medio anual de los hogares en 2018 fue de aproximadamente \$198,440 MXN y el precio promedio de una vivienda nueva de MXN \$800,98223, esto significa que una familia tendría que destinar alrededor de cuatro veces su ingreso anual total para adquirir una vivienda media, pagada de contado. Dicha falta de asequibilidad se vuelve más pronunciada en el caso de las mujeres, quienes en 2018 percibieron un ingreso promedio mensual de \$13,595 MXN, frente al de los hombres que fue de \$21,962 MXN; es decir, por cada diez pesos que percibieron los hombres, las mujeres percibieron seis. En el caso de la población indígena, donde el ingreso promedio de los hombres fue de \$16,076 MXN y el de las mujeres de \$9,373 MXN, esta situación se agrava.¹²

El segundo desafío de asequibilidad es el acceso insuficiente e inequitativo a opciones de financiamiento. En México existe una baja penetración de crédito para la vivienda: en 2015, solo 20.8% de las viviendas particulares adquiridas o construidas por sus dueños fueron financiadas a través del INFONAVIT, el FOVISSSTE, PEMEX o del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAGAVIP), mientras que 4.9% había utilizado un crédito de bancos, sociedades financieras de objeto limitado o de cajas de ahorro.¹³ Esto implica que, en ese año, siete de cada diez viviendas fueron financiadas con recursos propios. La problemática principal, arrastrada por muchos años, es

¹⁰ ONU-Hábitat, 2019: Elementos de una vivienda adecuada.

¹¹ INEGI, 2018 - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. (ENIGH 2018)

¹² INEGI, 2018 - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. (ENIGH 2018)

¹³ INEGI (2015): Encuesta intercensal 2015



que los instrumentos financieros en este sector están enfocados principalmente a la adquisición de vivienda por parte de población derechohabiente, lo cual cubre únicamente a 44% de la fuerza laboral en México. Esto genera una dinámica que excluye a las personas que laboran en el sector formal, pero con ingresos limitados, a las que laboran en el sector informal, a quienes acceden a la vivienda a través de arrendamiento y a quienes construyen su vivienda en un lote familiar.

En México los programas de subsidio han sido una respuesta a los retos de asequibilidad de la vivienda, en particular para los grupos en condición de vulnerabilidad. Sin embargo, este mecanismo no ha logrado garantizar el derecho a la vivienda adecuada.

Para reducir la pobreza es necesario diseñar programas concentrados en determinados grupos o individuos. Focalizar se plantea como la alternativa más idónea para concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más lo necesitan. La concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza.¹⁴

2. IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD

En México, un porcentaje de la población habita en condiciones precarias, por lo que se considera imperativo llevar a cabo acciones para combatir el problema de acceso a viviendas adecuadas sustentables y de calidad, el cual tiene una muy fuerte correlación con la pobreza y del atraso histórico de algunas regiones.

2.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El problema es el limitado acceso al financiamiento para contar con una vivienda adecuada para personas con carencia por acceso a la seguridad social con ingresos entre 2.5 y hasta 5 SMGVM.

Las causas del problema se relacionan con que más del 50 por ciento de la población que se encuentra en condiciones de pobreza, en un campo sin derechos de propiedad plenamente delimitados, con un crecimiento desordenado de las ciudades, con grandes necesidades de infraestructura social básica a gran parte su población; así como un sistema financiero que aún no cubre a la mayoría de la población.

¹⁴ Actualización del Diagnóstico del Programa de Apoyo a la Vivienda del FONHAPO, CESOI, México 2017.



Los efectos de este problema han sido extensamente documentadas en diversos estudios, los cuales establecen la relación entre vivienda en estado precario con problemas de salud de los integrantes del hogar, como enfermedades respiratorias o estomacales, así como con problemas sociales con los miembros de la familia, tales como estrés, disfunción familiar, violencia intrafamiliar e inseguridad, además de que el incremento en los precios del mercado de vivienda lleva a esta población a habitar viviendas carentes de certeza jurídica, sin servicios básicos con altos niveles de inseguridad.

La condición de precariedad de las viviendas y el limitado acceso a opciones de vivienda se manifiestan en vertientes que definen el rezago habitacional de los hogares. Para ello, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) formuló los criterios que consideran como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

- 🏠 El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- 🏠 El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
- 🏠 La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

El indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda se construye a partir de los elementos mínimos indispensables de una vivienda digna. Por lo tanto, cualquier vivienda que presente alguno de los materiales inadecuados de construcción, ya sea en pisos, techos o paredes, se considerará como una vivienda en estado precario.

La Organización de las Naciones Unidas reconocen que el derecho a una vivienda adecuada forma parte integral de las acciones para la consecución de otros derechos asentados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (OHCHR y UN-Habitat, 2014). El acceso a una vivienda adecuada permite el goce de los derechos a la propiedad, a la seguridad, a la educación, a la salud, al trabajo, al descanso y disfrute del tiempo libre, promoviendo así una perspectiva en la que el derecho a la vivienda adecuada trasciende el espacio doméstico y sus instalaciones para abarcar el entorno construido, que es donde se pueden ejercer muchos de los derechos citados (ACNUDH y UN-Habitat, 2010).



- **Causas del problema**

El rezago en materia de vivienda se debe a un sin número de factores, identificar los más importantes determinará las causas del problema central. Aunque las causas pueden ser muy variadas, y estar ligadas a diversas circunstancias, para objeto de este documento se considerara como una de las principales a la carencia de Seguridad Social.

- **Alto riesgo de recuperación crediticia**

Existen varios limitantes que impiden que un trabajador logre obtener un crédito para la vivienda: la antigüedad laboral, el ingreso mínimo requerido del hogar y la falta de comprobantes de las percepciones recibidas continúan siendo los principales obstáculos. El 14% de las personas que aplican para un crédito es rechazado por algún obstáculo ya que son considerados de alto riesgo por las instituciones crediticias¹⁵.

- **Falta de Prestaciones**

Otro problema muy grave es que sólo el 36% de la población ocupada se encuentra afiliada al Seguro Social, dejando una gran cantidad de trabajadores fuera de los programas y los beneficios que pueden recibir por parte de éste. En el caso de la vivienda, esta enorme cantidad de personas no posee la oportunidad de recibir algún crédito por parte de una institución de seguridad social. Esto provoca un rezago importante en la capacidad de las personas de obtener una vivienda

- **Empleo mal remunerado o informal**

A pesar de las cifras de creación de empleo formal, con un récord de inscripciones de trabajadores registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, especialistas de la UNAM identificaron que el mercado laboral presenta una tendencia hacia la precarización.

Entre los datos más destacados señalan que a pesar de la creación de nuevos empleos, estos son en lo general mal remunerados, en muchas ocasiones estos puestos no están amparados por ningún contrato y se han registrado mayoritariamente en sectores de baja productividad.

En el primer semestre de 2005, por citar un ejemplo, alrededor del 11 por ciento de los trabajadores ganaban más de 5 salarios mínimos al mes; en este contexto, durante el cuarto trimestre de 2020,

¹⁵ Bench Marking de las Microfinanzas en México 2019-2020. ProDesarrollo finanzas y Empresa. 2020



el 23.3% de la población ocupada recibió un ingreso de hasta un salario mínimo al día, en tanto que el 34.4% de entre uno y dos salarios mínimos y el 15.1% de entre dos y tres salarios mínimos (INEGI, 2020), lo que significó que más de dos terceras partes de la población trabajadora (72.8 %), tuviera ingresos como máximo de tres salarios mínimos.

Además, prácticamente la mitad de los trabajadores en el país gana menos de 2 salarios mínimos mensuales. Lo que significa que se presentó una fuerte reducción en el porcentaje de trabajadores que pueden ganar más de 5 salarios mínimos.

De acuerdo con el INEGI, en el cuarto trimestre de 2020¹⁶, se identificaron a 55.4 millones de personas como Población Económicamente Activa (PEA). La población ocupada fue de 52.8 millones de personas y la población subocupada fue de 7.5 millones de personas, equivalente al 14.2% de la población ocupada. En marzo de 2020, esta población era de 5.1 millones de personas.

La población que se encuentra sin trabajar y que estuvo buscando trabajo en el último mes, fue de 5.1% de la PEA en el tercer trimestre de 2020, porcentaje que en igual periodo del año anterior fue de 3.7 por ciento. En términos absolutos, la población desocupada fue de 2.8 millones de personas, monto superior en 622 mil personas comparado con el tercer trimestre de 2019. La tasa de desocupación fue de 3.8% en diciembre y de 4.4% en noviembre de 2020.

Por lo que se puede identificar la precariedad laboral con más de 10.3 millones de personas desempleadas, subocupadas o que no pueden cubrir sus necesidades básicas con la remuneración que reciben. El mercado laboral tiene a 10.3 millones de personas que no tienen empleo, o bien, personas ocupadas pero cuyas condiciones de remuneración son críticas

- **Costo financiero elevado**

A pesar del crecimiento de la cobertura de instituciones de crédito, el problema del crédito para la compra de vivienda persiste, y el crédito para mejoramiento o ampliación aún no tiene cobertura universal. Esto ocurre porque las microfinancieras se encuentran con problemas que limitan su expansión, tales como la accesibilidad a las zonas lejanas, la poca densidad poblacional, la pobreza extrema y la falta de garantías de cobro sin incurrir en costos mayores al monto de la ganancia del

16 INEGI, 2020 - Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición. (ENOEⁿ, 2020). Nota: Los porcentajes parciales pueden no sumar el 100%, las cifras parciales pueden no sumar el total y las diferencias porcentuales, pueden no ser exactas, debido al redondeo.



crédito en las zonas rurales, así como la falta de colaterales que afecta tanto a las localidades rurales como urbanas. Todo esto se traduce en atención a menor población y en tasas de interés prohibitivas para un segmento importante de los más pobres.

- **Pocas opciones de acceso al microcrédito o crédito hipotecario y elevadas tasas de interés**

El acceso al crédito habitacional, sobre todo para la adquisición de vivienda nueva, es muy reducido para los hogares de bajos ingresos, sobre todo para los que viven en la informalidad y que por lo tanto no tienen acceso a un crédito dentro de sus prestaciones laborales.

En el documento “Benchmarking de las microfinanzas en México” elaborado por Pro-Desarrollo (2008), se afirma que las microfinancieras tienen más de 1.6 millones de clientes, de los cuales 80% son mujeres y 62% viven en zonas rurales.

Se calcula que por lo menos 13% de las SOFOMES¹⁷ otorgan créditos para la compra o mejora de vivienda, los plazos que otorgan para pagar los créditos van de 8 meses a dos años, la forma de pago es mensual y muchas piden garantías.

En el documento “Benchmarking de las Microfinanzas en México” elaborado por Pro-Desarrollo (2019-2020), señala que la inclusión y participación de las mujeres mediante al acceso al financiamiento en México es cada vez más relevante como política pública focalizando las inversiones en aquellas regiones en las que la banca comercial no llega, principalmente en zonas rurales, en donde la Instituciones de Microfinanzas tienen mayor presencia y difusión.

En las microfinanzas la participación de las mujeres encabeza y/o dirige las actividades en las zonas rurales por lo que el manejo, conocimiento y desempeño de las mujeres en dichas comunidades es trascendental.

La membresía de ProDesarrollo (72% son SOFOMES), en conjunto, atiende a más de 6 millones de personas acreditadas de las cuales 88% son mujeres.

¹⁷ Benchmarking de las Microfinanzas en México”, Pro-Desarrollo (2019-2020)



En todo el país existe un alto porcentaje de la población que por ser informales (37%), pobres o por no tener propiedades para utilizar como colateral no puede tener acceso al crédito para compra de vivienda. Este problema se acentúa en las zonas rurales. De acuerdo con la Medición de la Pobreza 2018, el 41.9% de la población se considera en situación de pobreza, el 7.4% en situación de pobreza extrema, el 6.9% vulnerable por ingresos, 29.3% vulnerable por carencias sociales y 21.9% no pobre y no vulnerable, de acuerdo al documento de Información Laboral de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de octubre del 2020, el 56.1% se encuentran en la informalidad, con esto, en ambas regiones se dan las condiciones para que la población objetivo de las instituciones de crédito se reduzca considerablemente.

Por otro lado, existen otras instituciones de crédito como son las microfinancieras, que otorgan, entre otros servicios, préstamos para la ampliación y mejoramiento de vivienda. Debido a que el tamaño del crédito que proporcionan estas instituciones se encuentra entre \$2,000 y \$15,000, sí aceptan como clientes a los trabajadores informales y a los de bajos ingresos. De hecho, en los últimos años, las microfinancieras se han multiplicado en el país, llegando a cada vez más localidades, tanto rurales como urbanas, dedicadas a los créditos y microcréditos personales para la población de escasos recursos.

De acuerdo con la CONDUSEF, en 2019 existían más de 2,775 SOFOMES, dedicadas a los créditos y microcréditos personales para la población de escasos recursos.

La mayoría de las microfinancieras no exigen comprobantes de ingreso, pero sí tienen algunos requisitos que deben de cumplirse, tales como: antigüedad en la microfinanciera, historial de cumplimiento de pagos, colateral social (grupos corresponsables), títulos de propiedad, aval, credencial de elector o comprobante domiciliario. Los requisitos varían de unas a otras, pero en general pueden cumplirse por una amplia proporción de la población urbana y rural.

- **Regulación financiera deficiente**

El modelo de provisión de vivienda basado en la propiedad privada y en el mercado hipotecario ha fracasado totalmente. El crecimiento explosivo de préstamos hipotecarios en los sectores inmobiliarios y el financiamiento de infraestructuras ha llevado al acaparamiento de tierras, los proyectos de renovación urbana provocan un desplazamiento de personas. Esto es debido a que el



capital financiero privado solo invierte con el interés de una alta rentabilidad para sus agentes financieros sin una regulación clara en beneficio de los menos favorecidos.

El marco normativo del sector financiero establece, entre otros, la denominación y los requisitos para que se pueda proporcionar un servicio financiero. Dichas disposiciones prevén mayores o menores requisitos en proporción a la naturaleza del servicio solicitado. No obstante, en ciertos casos la ley otorga facultades discrecionales a la autoridad financiera para que solicite información adicional a los requisitos ya establecidos, los cuales en la mayoría de los casos se convierten en una barrera de entrada a estos productos para los sectores más desfavorecidos.

- **Altos costos y construcciones deficientes**

La autoconstrucción es una forma de construcción mediante el cual una familia, ya sea sola o en coordinación con sus vecinos, se abocan a construir su propia vivienda, avanzando en la medida en que van progresivamente disponiendo de recursos. La motivación más frecuente es la falta de dinero.

La autoconstrucción por sí misma es una valiosa forma de colaboración de los hogares en la mejora de su propia vivienda; sin embargo, el problema se presenta cuando ésta da como resultado viviendas deficientes.

La autoconstrucción deficiente es una de las causas por las que la población vive en condiciones precarias. Ésta se relaciona con la elección de materiales inadecuados para la zona o clima en donde se encuentre la vivienda y con la construcción de las viviendas por sus propios habitantes, muchas veces sin capacitación, lo que se traduce en un proyecto sin planeación o conocimiento de las prácticas más adecuadas, eficientes y seguras.

Como en los casos anteriores, los bajos ingresos y los altos costos de construcción son causas directas del problema. En este caso, la combinación de ambos elementos impide contratar mano de obra calificada y adquirir materiales adecuados, lo que se traduce en una autoconstrucción deficiente. Por lo que la relación entre la pobreza y autoconstrucción deficiente es evidente.

Otra causa importante que lleva a la autoconstrucción deficiente, tanto en zonas rurales como urbanas, es la limitada o nula capacitación de los miembros de una vivienda para poder llevar a



cabo la construcción de sus propios hogares ante una situación de pobreza que les impide contratar a un especialista. Esta falta de capacitación va desde no saber cómo aprovechar mejor los materiales de la zona, hasta el desconocimiento total sobre el uso eficiente de los recursos de construcción y las normas básicas de seguridad que cualquier vivienda debe tener. El acceso a materiales adecuados para la autoconstrucción, independientemente del costo, es un problema en algunas zonas rurales alejadas, en donde la precaria situación de los caminos hace imposible el transporte de los mismos. Un ejemplo claro se puede observar en la sierra de Guerrero en donde existen poblados que quedan aislados por meses debido a la desaparición de los caminos durante las temporadas de lluvia.

- **Tamaño insuficiente de la vivienda**

El rezago afecta a casi el 50% de viviendas en el país, fenómeno que se acentúa en la población de escasos recursos, comunidades indígenas, entorno rural y entidades de sur.

En el caso mexicano, el hacinamiento es una condición presente en el 8.4% de las viviendas habitadas en el país. Guerrero, Chiapas, Quintana Roo y Oaxaca son las entidades en donde se ubican más viviendas particulares con hacinamiento (23.1, 15.9, 14.9 y 14.1%, respectivamente). Los estados con el menor porcentaje de viviendas con hacinamiento son Zacatecas (3.5%), Nuevo León (3.6%) y Coahuila (4%)

- **Deficiente Planeación Urbana**

El limitado acceso a infraestructura básica, como agua potable, electricidad y drenaje, es un problema a nivel nacional que se acentúa en las zonas rurales y en los cinturones de miseria que rodean las ciudades que han sufrido un crecimiento descontrolado y carente de planeación. Los gobiernos en sus diferentes niveles son responsables de proveer estos servicios y lo han intentado con cierto éxito, lo que ha logrado reducir estas necesidades en forma significativa en los últimos 15 años.

Solo 14.7% de las reservas territoriales tienen ubicaciones adecuadas para el desarrollo de vivienda, particularmente en la zona central de las ciudades porque es en donde se concentra el empleo y los servicios urbanos (infraestructura básica y complementaria). Esto resulta en que el desarrollo habitacional ha tendido a la expansión hacia las periferias, por lo que se detectaron brechas al



interior de las zonas metropolitanas en cuanto a infraestructura para servicios, que muestra una desigualdad del binomio centralidad-periferia urbana y una fragmentación urbana (CONAVI, 2015).¹⁸

De acuerdo con el INEGI 2020,¹⁹ de las 35.15 millones de viviendas particulares habitadas que existen a nivel nacional 34.8 millones disponen de energía eléctrica, 27.27 millones disponen de agua entubada al interior de la vivienda, 33.56 millones disponen de drenaje y 34.47 millones disponen de sanitario.

En las zonas urbanas, la ausencia de servicios públicos tiene una alta relación con los asentamientos irregulares y con problemas de coordinación entre los desarrolladores y las autoridades encargadas de proveer de servicios públicos, lo cual se puede deber a ineficiencias dentro de la administración pública, a la no aplicación de las normas de construcción e incluso a la corrupción.

Por otro lado, la diferencia de acceso a infraestructura social básica en zonas rurales y urbanas se debe, en parte, a la baja densidad de la población rural. Esto provoca que las poblaciones con menor número de habitantes y mayor dispersión sigan a la espera de recibir servicios para el 100% de su población. Además, el costo per cápita de proveer infraestructura básica a poblados muy pequeños se eleva considerablemente.

Adicionalmente, los asentamientos irregulares en las zonas rurales, en especial aquellos en zonas prohibidas por su vulnerabilidad a desastres naturales, tienen mucha menor probabilidad de recibir servicios básicos, los cuales en principio ya escasean en la zona. Éste es un problema difícil de resolver, ya que al proveer de servicios a zonas que pudieran considerarse de alto riesgo, o que surgieron invasiones de terrenos públicos o privados, se podrían estar creando incentivos erróneos que perpetúen estas prácticas.

Como un ejemplo la Ciudad de México, nada más en 10 años, de 1990 al 2000, expulsó a un millón 300 mil habitantes. Esto se tradujo en que esta población, fundamentalmente pobre, se asentara en el área metropolitana de la ciudad de México, en las zonas irregulares.

¹⁸ Principales retos en el ejercicio del Derecho a la vivienda digna y decorosa. CONEVAL 2019
¹⁹ INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.



Se tienen datos más confiables para la Ciudad de México, donde en 1940, 87% del desarrollo urbano se daba sobre suelo de propiedad privada, mientras que el 13% restante ocurría sobre terrenos de propiedad social. Para 1970, 65% del crecimiento se concentraba en ejidos y 35% sobre propiedades particulares. Esta tendencia continuó y se estima que para 2001, las presiones de desarrollo urbano se orientaban a tierras que son 88% ejidales y comunales y sólo 12% privadas.

Estos asentamientos crecen de manera espontánea e incontrolada en el territorio, con total ausencia de planeación y diseño urbano a nivel de conjunto y configuran la frontera entre lo rural y urbano, que más bien tiene la forma de una “franja o banda”. En dicha frontera, el suelo sigue siendo parcialmente destinado a la agricultura, pero en parcelas pequeñas pues los ejidatarios y comuneros las han subdividido entre sus hijos y/o las han puesto a la venta en lote.

Según lo observado, estas franjas tienen una densidad promedio de 1 a 20 viviendas por hectárea, ubicadas en lotes que van de 1,000 a 10,000 m.

Normalmente, estos asentamientos adquieren la forma que los expertos llaman de “plato roto” en la que cada subdivisión atomizada o lotificación de parcelas es independiente de la colindante y los une solamente el camino que les da acceso, lo que resulta en una masa urbana amorfa.

La mala planeación del crecimiento de las ciudades, la falta de acceso a opciones de vivienda, la pobreza urbana y el reducido mercado crediticio para las personas de bajos ingresos provocan que los hogares habiten en asentamientos irregulares, en cinturones de pobreza o zonas marginadas urbanas. La demanda principal de estos espacios es la construcción de calles, la cual, junto con la demanda de acceso a la ciudad, expresa la necesidad de integrarse con los mercados de trabajo, y de bienes y servicios de la ciudad. Sin calles no se puede circular por las zonas marginadas el transporte público, los camiones de basura, las ambulancias y las patrullas, lo cual restringe el acceso a oportunidades laborales, al elevar el costo de transporte, a servicios públicos y a seguridad.

Las siguientes demandas se relacionan con el acceso a servicios básicos, como el agua, drenaje y luz, los cuales no tienen cobertura completa en estas zonas. Esto se traduce en contaminación, insalubridad, inundaciones e inseguridad, entre otros problemas. Otra de las demandas más importantes se refiere a la falta de seguridad en las zonas marginadas, la cual se relaciona con el aislamiento, la ausencia de autoridades, la falta de empleo y la pobreza.



La resolución de los problemas de tenencia de la tierra es otro de los problemas que se evidencian en las entrevistas a los habitantes de los barrios, ya que para algunos programas sociales y para el acceso a infraestructura básica, este puede ser un requisito para otorgar algún tipo de apoyo. El conjunto de estas necesidades no resueltas en las zonas pobres urbanas lleva a afectar la calidad de vida de sus habitantes.

2.2. ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible²⁰ reconoce el derecho a una vivienda adecuada y la mejora de los asentamientos precarios como elementos fundamentales para una urbanización inclusiva y sostenible; en particular, lo señala en la meta 11.1, en donde se reconoce explícitamente que se buscará “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”

De acuerdo con la información estimada por el CONEVAL, en 2018 el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda fue del 11.1 por ciento, que significa que 13.8 millones de personas en el país presentaron esa carencia.

En 2018 la carencia por calidad y espacios de la vivienda ha continuado disminuyendo, debido principalmente a la reducción de viviendas con techos de material endeble y, en menor proporción por el descenso en el número de quienes residían en condiciones de hacinamiento, así como en viviendas con muros de material endeble.

De los componentes de la carencia, el hacinamiento sigue siendo el de mayor porcentaje y número de personas, condición que deberá ser tomado en consideración en la definición de criterios para la atención del Programa.

²⁰ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ONU.



Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2018

Indicadores	Porcentaje					Millones de personas				
	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
Carencia por calidad y espacios en la vivienda Población en viviendas con pisos de tierra	4.8	3.6	3.3	3.3	3.1	5.5	4.2	3.9	4.0	3.9
Población en viviendas con techos de material endeble	2.5	2.0	1.7	1.3	1.1	2.9	2.3	2.0	1.6	1.4
Población en viviendas con muros de material endeble	1.9	1.6	1.7	1.6	1.3	2.2	1.9	2.0	2.0	1.6
Población en viviendas con hacinamiento	10.5	9.7	8.5	8.4	7.7	12.1	11.4	10.2	10.2	9.6

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 2016 y 2018

Según el informe alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de Habitat International Coalition (HIC) (2017), en México la compra de vivienda nueva solo es accesible para quienes perciben más de cinco salarios mínimos, ya que a partir de ese nivel de ingreso se puede acceder a créditos hipotecarios públicos y privados.

Considerando el ingreso promedio mensual por hogar estimado a partir de la ENIGH²¹ 2018, resulta que los primeros seis deciles de la población, aproximadamente 73.6 millones de mexicanos, se encuentran prácticamente excluidos del mercado formal de vivienda al no percibir ingresos por hogar equivalentes a más de cinco salarios mínimos.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2014), cerca de 60% de los trabajadores en México se desempeñan en empleos informales. Considerando que los esfuerzos del Estado mexicano por incorporar a los trabajadores informales a regímenes fiscales y de seguridad social son muy recientes como para poder medir su desempeño, se puede afirmar que, de manera adicional a la poca accesibilidad a créditos por razones de ingresos precarios, existe también una falta de oferta pública de créditos hipotecarios para quienes laboran en el sector informal y que no cumplen los requisitos para adherirse a estos nuevos regímenes fiscales y de seguridad social afiliados a las mencionadas instituciones.

A partir de información obtenida del SNIIV²² de la CONAVI, relativa a los créditos públicos hipotecarios otorgados por el INFONAVIT, en 2015 se otorgaron 542,345 créditos en todo el país, de

²¹ Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 2018, INEGI.

²² Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV)

los cuales 54.6% fueron etiquetados con el concepto de “Ampliación y rehabilitación”, y el 45.3%, con el concepto de “Vivienda”; esta categoría comprende construcción, compra de vivienda nueva o usada y pago de pasivos (CONAVI, 2015). Tan solo los estados de Nuevo León (10.81%), Morelos (8.46%) y Chihuahua (7.55%) concentraron 26.8% de todos los créditos hipotecarios otorgados en el país por esa institución, mientras que, en contraparte, los cinco estados con mayor proporción de su población por debajo de la línea de pobreza por ingresos, como Chiapas, Puebla, Oaxaca, Guerrero y Tlaxcala, recibieron, en conjunto, únicamente 5.3% de los créditos hipotecarios otorgados en el país por el INFONAVIT (CONAVI, 2015).

El desglose por entidad federativa es revelador, ya que es posible corroborar que la distribución de los créditos otorgados no guarda correspondencia alguna con la situación de rezago de vivienda en el país ni con la situación de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza por ingresos.

2.3 EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA

En los últimos 60 años, es posible identificar distintas etapas en la política habitacional mexicana que corresponden, en términos generales, tanto con la evolución de la perspectiva sobre el papel que los gobiernos deberían desempeñar en relación con la provisión habitacional, como con la conceptualización de la vivienda en las agendas globales.

La evolución de la acción habitacional y de las políticas públicas hacia el sector se ha desarrollado en el tiempo a través de cuatro distintas etapas en las cuales la participación del gobierno ha adquirido diversas modalidades.²³

Primera etapa.

A partir de 1925, el Estado Mexicano inicia la asistencia gubernamental directa al problema habitacional, con la creación de organismos públicos como la Dirección de Pensiones Civiles; posteriormente, en 1933, establece el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. En 1934, faculta al (DDF) para construir vivienda, y en 1943, funda el Banco de Fomento a la Vivienda, mientras que el (IMSS) realizaba programas de vivienda en arrendamiento. La cobertura se limitaba a las fuerzas armadas, empleados federales, trabajadores del IMSS y del DDF.

²³ Evaluación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa” 2004.



Segunda etapa.

En 1954, el Estado crea instituciones públicas como el Instituto Nacional de la Vivienda, cuyas funciones incluyeron la planificación y coordinación de los diferentes órdenes de gobierno. En estos años, en parte como reflejo de las nuevas tendencias arquitectónicas, comienza el desarrollo vertical de las construcciones en las ciudades, mediante la aparición de conjuntos habitacionales que inauguran «el departamento» como nuevo tipo de vivienda.

A inicios de la década de los años sesenta, la población total de México era de 34.9 millones de habitantes, de los cuales el 50.7 % residía en zonas urbanas de más de 2500 habitantes (INEGI, s. f. a). En ese entonces, el Sistema Urbano Nacional (SUN) estaba conformado por 123 ciudades de más de 15 000 habitantes, en donde vivía el 36.5 % de la población (Garza, 2010).

A finales de los años sesenta e inicios de los setenta, sólo el 30 % de las viviendas existentes estaban construidas con materiales durables en techos, 45 % en el caso de los muros y 60 % en el caso de los pisos. Para 1990, en gran medida por la acción de los organismos de vivienda creados y consolidados durante esta etapa, la proporción de habitaciones con techos con materiales duraderos alcanzó poco más del 50 %.

Así, en 1963 la SHCP desarrolla el Programa Financiero de Vivienda a través del ahorro interno, y se crean tanto el (FOVI) como el (FOGA), cuyas funciones básicas consistían en fijar los criterios crediticios a los bancos que financiaban vivienda, así como las especificaciones que deberían cumplir los programas de construcción habitacional, accesibles a la población asalariada.

Tercera etapa.

De los años setenta a principios de los noventa, la política de vivienda fue orientada fundamentalmente hacia la transformación estructural, caracterizada por la aparición de instituciones especializadas en la atención de este sector. El cambio se explica en tres tendencias básicas: el acelerado crecimiento de la población; la movilidad del campo a la ciudad y las crecientes carencias económicas de amplios grupos sociales.

De este modo, en 1971, se crea el (INDECO), cuya cobertura nacional busca cuantificar y satisfacer las necesidades de vivienda en cada entidad federativa. Con un esquema en el que la intervención

estatal tiene el papel preponderante y en el que la responsabilidad de impulsar la actividad habitacional recae casi exclusivamente dentro de su ámbito.

También, al inicio de la década de los setentas, se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el derecho de la población asalariada de disponer de una vivienda, situación que desemboca, en la creación del (INFONAVIT) y del (FOVISSSTE), en 1972.

Así, para 1981 se crea el FONHAPO, como una alternativa de financiamiento para atender las necesidades de vivienda de las familias de menores recursos económicos, que laboraban tanto en la economía formal como informal, y que no eran atendidos por otros organismos públicos.

En los ochenta, con el inicio de la política de descentralización se extingue el INDECO en 1982, y se forman los (OREVIS)²⁴. Estos realizan funciones de cuantificación de necesidades; establecimiento de metas de producción; promoción de programas de fomento; creación de nuevas modalidades de atención; desarrollo de nuevas alternativas de financiamiento, y organización de la demanda. Se crearon organismos específicos para la atención de la comunidad. Tal es el caso de los fideicomisos de desarrollo urbano y vivienda, (como son los casos de FIVIDESU y FOMERREY).

En 1983, se confiere en el artículo 4º Constitucional, el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Con ello, el Estado, amplía su participación ejecutora en el sector y construye, posee y adjudica vivienda a los sectores laborales; esta etapa generó un modelo muy sensible a las presiones gremiales, lo que llevó a satisfacer las necesidades de vivienda de manera sectorizada, dejaron sin acceso a una vivienda, o con acceso muy limitado, a un grupo importante de la población.

Entre 1973 y 1992, se otorgaron 3.6 millones de financiamientos y subsidios habitacionales, 74.5 % para adquisición de vivienda nueva. Los ONAVIS entregaron 49.4 % del total de préstamos durante este periodo (CONAVI, 2018).

²⁴ Organismos Estatales de Vivienda



Cuarta etapa

En la década de los noventa, la participación del Estado deja de construir y concentrar sus esfuerzos en la promoción habitacional y en su financiamiento. Entre 1973 y 1992, se otorgaron 3.6 millones de financiamientos y subsidios habitacionales, 74.5 % para adquisición de vivienda nueva. Los ONAVIS entregaron 49.4 % del total de préstamos durante este periodo (CONAVI, 2018b).

No obstante, en esta década, el panorama urbano del país era radicalmente distinto: 71.3 % de los 81.2 millones de habitantes del país vivía en ciudades (INEGI, s. f. a), como consecuencia de una elevada tasa anual de crecimiento demográfico (4 %), que fue significativamente mayor que la tasa nacional promedio, las viviendas con muros durables superaron el 70 % del parque habitacional, y aquellas con pisos distintos de tierra rebasaron el 80 % (OCDE, 2015).

En 1993, los organismos de cobertura nacional como el INFONAVIT y el FOVISSSTE, se reestructuran para regresar a su origen eminentemente financiero, sin perder la vocación social y para promover que el mercado habitacional se integre.

En 1995, con la crisis económica y financiera, el sistema bancario se retiró del financiamiento hipotecario. En ese año el FOVI inicia el desarrollo de nuevas entidades financieras que distribuyen crédito hipotecario desarrollándose así las (SOFOLLES)²⁵.

En esta cuarta etapa, se logra un crecimiento importante en el financiamiento hipotecario el cual genera, a su vez, un incremento en sector de la construcción.

El sector habitacional juega un papel importante por lo que debe lograr un mayor flujo de recursos financieros para apoyar a la adquisición de vivienda en dos vertientes: la crediticia, donde se ofrezcan oportunidades para que las familias con capacidad de crédito puedan acceder a recursos hipotecarios más amplios y competitivos para el financiamiento de vivienda; y la de apoyo gubernamental a los sectores de la población de menores ingresos, quienes no son sujetos de créditos.

Con la creación del (FONHAPO), el gobierno mexicano comenzó a desempeñar un papel fundamental para resolver la demanda social de vivienda. Asimismo, esta institución se ha

²⁵ Sociedades Financieras de Objeto Limitado



involucrado en la generación, mejoramiento y financiamiento para atender a una población que vive en condiciones de pobreza, sin capacidad de pago, que no se encuentra en el mercado formal de trabajo y que, en consecuencia, no puede acceder a los apoyos o financiamientos de instituciones formales de vivienda como INFONAVIT o FOVISSSTE. Si bien, en un primer momento, el objetivo de FONHAPO fue proveer viviendas terminadas, se atendió la demanda social bajo un esquema de vivienda progresiva y de manera focalizada.

Uno de los objetivos de las políticas públicas de vivienda es solucionar las fallas de mercado en este ámbito, además de incrementar la equidad y el bienestar social. Asimismo, desde otra óptica, las políticas sociales deben favorecer la integración social, condición necesaria para superar la pobreza. Sin embargo, ante un entorno de recursos públicos escasos, entre otros factores, se ha replanteado la forma de orientar las políticas sociales, pasando de una asignación de recursos bajo un principio universalista a otro de focalización con base en el Desempeño.

2.4 EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN

Programa “Tu Casa”, México FONHAPO

El Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, “Tu Casa” (PTC), surge en 2003 en sustitución del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH) que inició operaciones en 1998. En ese año, además de cambiar el nombre, se modifican las reglas de operación (RO), a la construcción de vivienda nueva se añaden las modalidades de ampliación y mejoramiento; en el objetivo general la noción de pobreza pierde el calificativo de extrema y se incrementan los montos económicos del subsidio y del ahorro del beneficiario. Siendo el más longevo de los programas del grupo de Calidad y Espacios en la Vivienda.

El principio básico del PTC es la corresponsabilidad de distintos actores (federales, estatales, municipales y beneficiarios, así como aportaciones de Organizaciones de la Sociedad Civil legalmente constituidas), para lograr inversiones en el área de vivienda más racionales y de mayor impacto, en zonas tanto urbanas como rurales, con dos tipos de apoyo: Unidad Básica de Vivienda (UBV) y Ampliación o Mejoramiento. Así, el objetivo general del Programa fue mejorar las condiciones de vida de la población que vive en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federal, para adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda.



En 2004 se integra el objetivo de promover el desarrollo de reservas de suelo complementado por el Programa Hábitat y los Programas de Adquisición de Suelo Apto para la Vivienda, del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

De 2003 a 2007, el programa define a los beneficiarios como familias cuyo ingreso no exceda tres salarios mínimos:

“Podrán ser beneficiadas con un subsidio federal, las familias cuyos ingresos, sumados el del jefe de familia y el de su cónyuge, no excedan el equivalente a tres veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que soliciten su ingreso en el periodo establecido por la instancia ejecutora, cumplan con los requisitos que establecen las presentes reglas, y sean calificadas y validadas por la instancia normativa. Es operado a través de los gobiernos estatales o municipales mediante sus Institutos de Vivienda o quienes estos designen, con apoyo de las Delegaciones Federales en las Entidades Federativas.”

En 2009, el objetivo general era “contribuir a que los mexicanos en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda” y el objetivo específico es “mejorar las condiciones habitacionales de las familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial”.

El programa estaba diseñado para proporcionar una solución de vivienda a un segmento de la población que no es atendida por ninguna otra institución del gobierno federal ya que por su nivel de ingresos o por su condición de informalidad, no tiene acceso a los financiamientos de vivienda. Los impactos del programa se estudiaron en la Evaluación de Impacto 2005 que abarcó el periodo 2003-2005. En ese marco, la encuesta de satisfacción de beneficiarios de la vertiente de ampliación y mejoramiento muestra impactos positivos en la calidad de la vivienda y vida de quienes la habitan, especialmente en la variable relativa a calidad de la infraestructura de la vivienda. En contraste, no se encuentran impactos en variables importantes como salud, asistencia a la escuela, oferta laboral y patrones migratorios.

En el caso del componente denominado “Iniciamos Tu Casa”, que contempla la adquisición de una Unidad Básica de Vivienda, se encuentran impactos positivos en materia de mejora de la calidad del hogar y el valor de la inversión.



A partir del 2012 y de acuerdo con la modificación de los “Criterios para la Medición de la pobreza” del CONEVAL, el Programa cambia su objetivo a: Contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios en la vivienda mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda, básicamente la operación del programa se mantuvo inercial hasta el ejercicio fiscal 2013.

EL CASO MEDELLIN, Colombia

Organismos Públicos

La vivienda de interés social en Colombia se inicia a principios del siglo XX y trae consigo la intención del Gobierno de apoyar y desarrollar la vivienda con la primera ley 46 de 1918.

Principalmente, la vivienda de interés social tiene su fortalecimiento cuando inicia el subsidio de las viviendas con el BCH (Banco Central Hipotecario) y el ICT (Instituto de Crédito Territorial), que fueron inicialmente fundados para promover la vivienda en la periferia de la ciudad en el año 1942.

En el año 2008 se crea el Instituto Social y Hábitat de Medellín con el objetivo de administrar la vivienda de interés social en el Municipio de Medellín, conduciendo a la solución de las necesidades habitacionales, asentamientos humanos y grupos familiares en situación de pobreza y vulnerabilidad, con los diferentes factores públicos, privados y comunitarios.

Para esta misma etapa se crearon megaproyectos por parte de esta institución para la intervención y mejoramiento integral de barrios y el desarrollo de predios, generando alternativas estratégicas dentro de la ciudad. Algunas instituciones que apoyan la vivienda con políticas son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación y Programa de Acción Social de la Presidencia de la República.

Entidades que otorgan subsidio en Medellín:

El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) administra los recursos asignados por el Gobierno para Vivienda de Interés Social (Visw) que transfiere bienes a títulos de subsidio en especie y complementarios. También coordinan con las diferentes entidades que participan en el proceso, de las cuales existen solo 5 instituciones que financian estos subsidios: el Fondo Nacional de



Vivienda, el Banco Agrario, la Caja Promotora de Vivienda Militar y las Cajas de Compensación Familiar y Entidades Territoriales (departamentos y municipios).

Actualmente, el subsidio se da de acuerdo al tipo y valor de vivienda. La vivienda Tipo1 con valor de entre 0 - 40 Smlm, tendrá un valor de subsidio de Fonvivienda de 21 Smlm.

La calidad de la vivienda se centra usualmente en las condiciones de habitabilidad básicas que son requeridas para poder tener una vida digna. Este punto conduce a lo que se está desarrollando actualmente en Medellín de acuerdo a la vivienda social, la cual tiene un déficit cualitativo bastante considerable ya que como se ha opinado anteriormente, los costos de los lotes son muy elevados o simplemente los desarrolladores buscan más el objetivo cuantitativo que el cualitativo. Por lo cual, la vivienda tendrá una deficiencia de calidad para compensar el costo. Los desarrolladores buscan una mayor ganancia y la arquitectura no logra un espacio adecuado.

La vivienda autoconstruida o “vivienda informal” es también otro factor problemático para Medellín ya que es un reflejo de cómo las funciones y necesidades particulares de la población se formalizan en la casa con múltiples soluciones.

Lo que se ha visualizado y ha sucedido en Medellín ha traído consigo megaproyectos de mejoramiento de barrios que cuentan con bastante tradición, pero carecen de mantenimiento a la infraestructura y equipamiento de éstos. Logrando así una redensificación de las comunas más pobladas de Medellín, una vez regenerados dichos asentamientos²⁶

Programa Municipal para el mejoramiento habitacional ‘Casa Mejor’ Programa de Apoyo a la Autoconstrucción – (PAAC) Fortaleza, Brasil

El Programa Casa Mejor y de Apoyo a la Autoconstrucción (PAAC) se origina entre los años 1993 y 1994, en la ciudad de Fortaleza, al nordeste de Brasil, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las familias socialmente excluidas (definidas como aquellas con un ingreso inferior a tres salarios mínimos).

²⁶ Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda. Marisol Saborido. CEPAL



El acento de este programa está en el mejoramiento de viviendas existentes mediante trabajos de ampliación, reparación y reconstrucción. Sus principales características son: el fomento a la capacidad de ahorro de las familias, la promoción del derecho a la obtención de un subsidio municipal para asistencia técnica y el otorgamiento de un préstamo.

Sus componentes básicos son tres:

- Ahorro, que aportan las familias organizadas en grupos,
- Subsidio que aporta por la Municipalidad,
- Pequeños créditos, a pagar en un plazo máximo de 12 meses.

Tras seis años de desarrollo el programa ha sido replicado en otras ciudades (Maracanaú, Sobral y Icapui en Brasil y Maracaibo en Venezuela) beneficiando a un total de 4.400 familias.

Los objetivos del programa son:

- Hacer que las familias tomen conciencia de la importancia del ahorro,
- Fortalecer la interacción entre las organizaciones de base y las familias,
- Apoyar a las organizaciones de base en sus actividades promoviendo la participación ciudadana y comunitaria,
- Mejorar las condiciones de vivienda y consecuentemente las condiciones de salud de las familias de menores ingresos.

Población objetivo:

Los beneficiarios del programa son familias de cinco o más integrantes en viviendas de 40 a 60 mts². La mayoría tiene derecho legal al usufructo de la vivienda que habita. Se trata de familias urbanas estables interesadas en la consolidación de sus viviendas, que perciben como permanente. Alrededor de un 18% de las familias beneficiarias comparte su vivienda con una o más familias adicionales (especialmente parejas jóvenes y cesantes). La mayoría de los beneficiarios trabaja en el sector terciario, en comercio y servicios; una minoría trabaja en la industria. Sus ingresos son variados en un rango de 2 a 3 salarios mínimos. El diseño del programa permite llegar a las familias con ingresos de entre 1,5 y 3 salarios mínimos, no así a las familias más pobres.

El programa tiene el ahorro como un componente central para promover la acción colectiva y una mejoría en la autoestima de las familias, más allá de su valor monetario.

Tres agentes principales concurren con recursos financieros:



- Las familias organizadas en grupos de ahorro,
- El municipio con un subsidio,
- Las agencias donantes.

El aporte de las agencias donantes es utilizado como capital semilla para un fondo rotatorio (con préstamos que no consideran pago de intereses) con el pago individual de las familias y para el pago del equipo profesional y costos administrativos de la Organización No Gubernamental (ONG) a cargo del programa.

El préstamo tiene un plazo máximo de 12 meses. No se cobran intereses, pero los pagos son ajustados de acuerdo con el aumento del salario mínimo (generalmente menor que la tasa de inflación).

El estímulo al ahorro es visto como un rasgo relevante del programa y una de las principales contribuciones al desarrollo de las familias y la comunidad.

La mayoría de los beneficiarios no ahorraba antes del programa, dados sus bajos ingresos, pero todas las familias aprueban el ahorro como requisito necesario del programa. Para reunir el ahorro requerido, han desplegado diversas estrategias: reducción en el consumo, trabajo adicional, venta de algunos bienes, entre otras. Las familias expresaron que el programa les ayudó a planear para el futuro y significó un incentivo para mejorar sus condiciones de vida.

Además del ahorro, se constata que las familias suman fondos adicionales a éste. De esta forma, el programa actúa como un catalizador para la inversión en vivienda. Impactos significativos y sostenibilidad.²⁷

Dimensión física:

El programa se concentra en el mejoramiento y ampliación de las unidades de vivienda en sí mismas. No aborda ni discute el efecto de las intervenciones a nivel urbano ni ambiental, más allá

²⁷ Ibidem 11



de mencionar que muchos de los asentamientos se ubican en zonas de riesgo. Aun cuando la acción en el ámbito de las viviendas es necesaria y contribuye a mejorar las condiciones de vida de las familias, es insuficiente en sí misma dado el nivel de carencias existente. Se requiere una estrategia más amplia de intervención física (al interior del programa o en complemento con otros) que permita superar efectivamente las condiciones de precariedad que afectan a los asentamientos: dotación de servicios y equipamiento urbano, espacios públicos, conectividad con la ciudad, entre otros.

Dimensión social:

Casa Mejor/PAAC utiliza el proceso de ahorro y préstamo para la vivienda como un catalizador para producir cambios en las relaciones sociales, a nivel familiar y comunitario.

La producción de capital físico (vivienda) logra impactar positivamente otras áreas: salud, bienestar familiar, autoestima, fortalecimiento de la ciudadanía. El mejoramiento habitacional implica efectos positivos en la salud y bienestar familiar al disponer de más espacio y en mejores condiciones. Además del mejoramiento general de las condiciones de vida, hay un mejoramiento en el ingreso de muchas familias dado que se construye espacio para nuevos negocios, hay más espacio disponible para trabajar en las viviendas, se otorgan posibilidades de empleo en la realización de los mejoramientos a los obreros de la construcción, se aprenden nuevos oficios y se desarrolla la capacidad de movilizar recursos.

La formación de grupos de ahorro como condición para la obtención de los préstamos y el fuerte involucramiento de las organizaciones de base en el desarrollo del programa constituyen elementos que fortalecen el desarrollo comunitario y la construcción de ciudadanía.

Estudios específicos demuestran que existen importantes experiencias con instrumentos que han resultado efectivos en la promoción del ahorro en pequeña escala. Estas experiencias señalan que es posible el ahorro de personas de menores ingresos a través de mecanismos que lo vinculan con la adquisición de bienes muy valorados por ellos, como es el caso de la vivienda.

Las políticas de apoyo con subsidios al financiamiento de estas viviendas han incentivado una apreciable acumulación de recursos financieros por parte de los sectores de menor ingreso.



Este programa puede considerarse “emblemático” en la medida que logra consolidar el ahorro como un aspecto central para elevar el nivel de vida de los hogares de menores ingresos.





Desde una perspectiva más amplia ello resulta fundamental para disminuir la dependencia de las economías de la región del ahorro externo, con miras a elevar la tasa de inversión interna y el crecimiento. Este logro resulta particularmente relevante en el contexto de Brasil, donde no existía una práctica instalada de ahorro. El programa lo consigue tras un largo proceso para convencer a la gente, ganando su confianza y dando continuidad a las acciones en el tiempo.

Pero los resultados obtenidos son apreciables también más allá de Brasil. Son destacables también otros dos logros sustantivos del programa: El paso desde su contexto de origen (organizaciones comunitarias de base y ONG) a su formalización como programa público municipal y su replicabilidad a seis municipios más dentro de Brasil y al programa de Vivienda Digna en Maracaibo, Venezuela.

Fondo Solidario de Vivienda – FSV, Chile

El Fondo Solidario de Vivienda (FSV) es un Programa Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) destinado a dar solución habitacional a familias que se encuentran bajo la línea de pobreza, que participan en grupos previamente organizados, que no han obtenido anteriormente un subsidio habitacional y que se encuentren inscritos en los registros del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU).

Este programa se origina en el año 2001, como parte de una nueva generación en programas de vivienda que forman parte de la política habitacional. El FSV se fundamenta en cuatro ideas fuerza:

-  La necesidad de focalizar en las familias más carentes, bajo la línea de la pobreza, a las que no se llegaba a través de programas habitacionales tradicionales;
-  La idea de abrir un fondo para postular proyectos desde cada región del país;
-  La idea de fomentar la participación de la comunidad organizada en grupos con proyecto propios de vivienda, con asistencia técnica y con un plan complementario de acción social;
-  La flexibilidad, permitiendo proyectos de vivienda de diversos tipos.

A través de este programa se pueden presentar proyectos para acceder a soluciones habitacionales de distintos tipos, tales como:



- Construcción en nuevos lotes dirigidos a grupos que no cuentan con vivienda, ni terrenos de su propiedad;
- Construcción en sitio propio, dirigido a familias propietarias de sus sitios de residencia, pero con soluciones habitacionales deficitarias;
- Adquisición de viviendas nuevas;
- Adquisición y mejoramiento de viviendas usadas, para aprovechar las posibilidades de movilidad y el stock no absorbido de viviendas SERVIU; Densificación predial, dirigida a la subdivisión y construcción de una o más viviendas en un mismo terreno.

Los proyectos que se presentan al FSV tienen la característica de que son elaborados en conjunto con las familias, por lo tanto, un buen proyecto es aquel que representa y se ajusta a las reales necesidades y posibilidades de las familias en cada lugar.

La creación del FSV busca innovar en la forma como se entregan los recursos, incorporar criterios de descentralización, fortalecer la organización social en torno al tema habitacional e incentivar la participación y el compromiso de otras entidades públicas y privadas. Sus objetivos específicos son:

- Enfocarse en las familias que no tienen posibilidad de obtener un crédito, como familias que viven en condiciones de extrema pobreza acreditada por la Ficha de selección.
- Estimular acciones complementarias a la solución habitacional que permitan a los beneficiados hacerse cargo de una realidad familiar a través del Plan de Acción Social, desarrollado en forma conjunta entre las familias y las entidades organizadoras.
- Propiciar la generación de capital social, de redes, coordinaciones y lazos de confianza entre las personas, los grupos e instituciones públicas y privadas, que permitan mejorar las condiciones sociales y humanas de un determinado sector, localidad o comuna.



Financiamiento:

El proyecto habitacional se financia con un subsidio habitacional otorgado por el Estado, el titular deberá contar con una Libreta de Ahorro para la Vivienda en alguna entidad financiera o banco con un plan para reunir el ahorro.

El monto del subsidio puede variar según la comuna y región de emplazamiento. Estas variaciones responden a la necesidad de contar con más financiamiento en aquellas zonas que así lo requieren de acuerdo con sus características de geografía y clima.

Es requisito que los participantes se encuentren organizados en grupos con personalidad jurídica integrados por 10 familias como mínimo. El programa apuesta a mantener y potenciar los lazos sociales de las familias una vez beneficiadas y de este modo crear barrios más integrados.

Los grupos pueden postular al programa con o sin terreno, en este último caso, el monto destinado a la compra del sitio no puede exceder más del 30% del monto total del proyecto.

Los grupos, a su vez, deben estar patrocinados por una Entidad Organizadora (EO) municipalidades, fundaciones, ONG, corporaciones encargadas de organizar a las familias, preparar los proyectos habitacionales, gestionar los correspondientes permisos y aprobaciones, además de presentar los grupos y proyectos a los concursos regionales y controlar el cumplimiento del plan de ahorro comprometido.

Normalmente el municipio actúa como entidad organizadora, lo que permite incorporar otros componentes de habilitación social en la intervención. Como ya se mencionó, el FSV contempla un Plan de Acción Social para cada grupo postulante consistente en un conjunto de acciones orientadas a superar la marginación social de las familias y a mejorar sus condiciones de vida.

Se contempla además la posibilidad de subcontratar Asistencia Técnica a ONG, pequeñas empresas constructoras y entidades similares para apoyar a los grupos en las etapas de diseño y construcción de los proyectos, control de obras y asesoría técnico-legal.

El FSV permite cualquier tipo de proyecto habitacional que se ajuste a los montos del subsidio y que cuente con todas las aprobaciones técnicas y legales:



- ✎ Construcción de vivienda en nuevos terrenos;
- ✎ Construcción de vivienda en sitio propio;
- ✎ Densificación predial;
- ✎ Adquisición de viviendas nuevas;
- ✎ Adquisición y mejoramiento de viviendas usadas.

El objetivo de esto es ser más sensible a la realidad urbana y familiar de cada grupo, aprovechar las oportunidades de las zonas consolidadas y evitar la segregación socioespacial.

El FSV es un programa concebido desde una perspectiva sectorial. Está destinado a enfrentar las necesidades habitacionales de las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza. Estas familias, sin capacidad de endeudamiento, realizan un pequeño ahorro inicial contra el cual reciben un subsidio de cuyo monto es uno de los más altos en comparación con los subsidios que otorgan otros programas de vivienda social en Chile. Uno de los rasgos destacados del programa es su flexibilidad, lo que hace posible la construcción de proyectos de vivienda de diverso tipo en distintas modalidades (vivienda nueva o usada en terrenos nuevos o recuperando suelo urbano existente) en respuesta a la diversidad de realidades en cada contexto local.

Otra característica de interés es el fomento de la participación en grupos organizados con apoyo institucionalizado (entidades organizadoras) y asistencia técnica, lo que permite generar un grado mayor de satisfacción en los usuarios.

Según lo anterior, el FSV aparece como una estrategia válida para enfrentar situaciones de precariedad habitacional en la medida que contribuye efectivamente a regularizar la tenencia de la vivienda, el acceso a servicios básicos y el mejoramiento en la calidad de las soluciones habitacionales a través de una gama de alternativas. Contribuye también al objetivo más amplio de superación de la pobreza en la medida que logra focalizar en los sectores más pobres y promover la participación y la organización social.

El componente de participación colectiva que incorpora el programa tiene un gran potencial como formador de capital social. Las experiencias de aplicación muestran que éste no en todos los casos se practica, pero cuando se hace contribuye a mejorar la calidad de los proyectos, cuyo diseño



responde mejor a las necesidades y expectativas de los habitantes, y al desarrollo de un sentimiento de comunidad y pertenencia en el barrio.

De acuerdo con los antecedentes disponibles, se observa que el programa llega a la población que está en los tres primeros deciles de ingreso, es decir, logra focalizar efectivamente en la población más pobre. En el contexto de la política habitacional chilena este es un dato relevante ya que tradicionalmente los programas habitacionales producen viviendas cuyo valor es inasequible para la población más pobre. En este sentido, el FSV abre una posibilidad de acceder a la vivienda para sectores que antes no la tenían, lo que contribuye a mejorar sus condiciones habitacionales y su calidad de vida. Además, logra responder con soluciones habitacionales diversas, más adecuadas a las realidades locales e incorporando la participación de la comunidad en grupos organizados²⁸

²⁸ Ididem 11

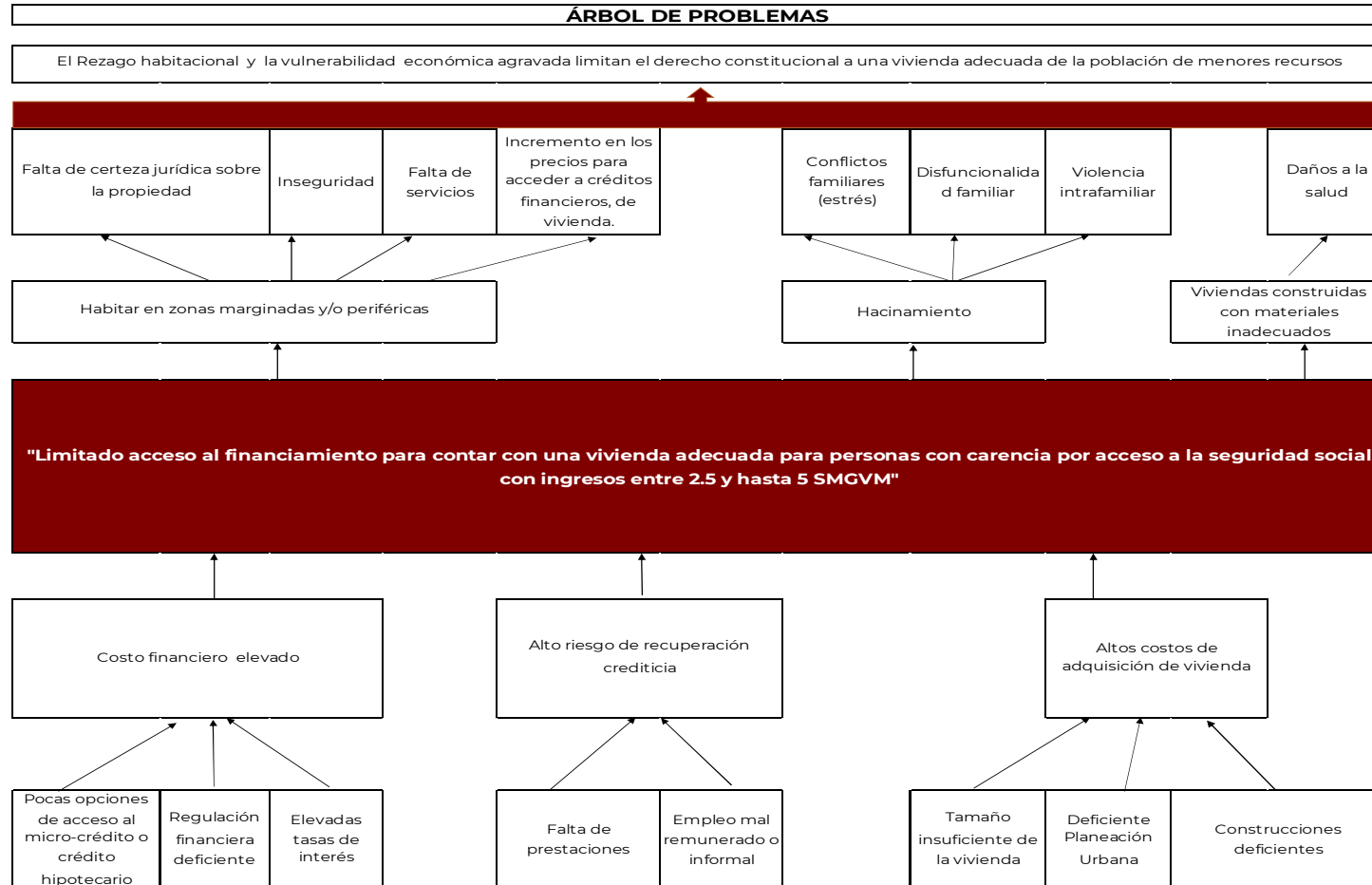


Cuadro comparativo Programas de Vivienda

Vivienda Digna (Antes Tu Casa)	Vivienda Rural	EL CASO MEDELLÍN	Programa Casa Mejor y de Apoyo a la Autoconstrucción (PAAC)	Fondo Solidario de Vivienda – FSV
<p>País de origen: México</p> <p>Año de origen: 2003</p> <p>Población objetivo: hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar</p> <p>Modalidades: Unidad Básica de Vivienda (UBV) y Ampliación o Mejoramiento.</p> <p>Operación: contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios en la vivienda mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda.</p>	<p>País de origen: México</p> <p>Año de origen: 2003</p> <p>Población objetivo: hogares con ingresos por abajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, que habitan en localidades rurales, hasta 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación.</p> <p>Modalidades: Unidad Básica de Vivienda Rural (UBVR) y Ampliación o Mejoramiento.</p> <p>Operación: contribuir a elevar la calidad de vida de las familias rurales a través del otorgamiento de subsidios federales para la ampliación o mejoramiento de su vivienda.</p>	<p>País de origen: Colombia</p> <p>Año de origen:</p> <p>Población objetivo: grupos familiares en situación de pobreza y vulnerabilidad</p> <p>Modalidades: Proyectos de mejoramiento</p> <p>Operación: proyectos por parte de esta institución para la intervención y mejoramiento integral de barrios y el desarrollo de predios.</p>	<p>País de origen: Brasil</p> <p>Año de origen: 1993 y 1994</p> <p>Población objetivo: familias de cinco o más integrantes en viviendas de 40 a 60 mts²</p> <p>Modalidades: ampliación, reparación y reconstrucción.</p> <p>Operación: mejoramiento de viviendas existentes mediante trabajos de ampliación, reparación y reconstrucción. Sus principales características son: el fomento a la capacidad de ahorro de las familias, la promoción del derecho a la obtención de un subsidio municipal para asistencia técnica y un préstamo.</p>	<p>País de origen: Chile</p> <p>Año de origen: 2001</p> <p>Población objetivo: familias bajo la línea de la pobreza.</p> <p>Modalidades: construcción de vivienda en nuevos terrenos, construcción de vivienda en sitio propio, densificación predial, adquisición de viviendas nuevas, adquisición y mejoramiento de viviendas usadas.</p> <p>Operación: el proyecto habitacional se financia con un subsidio habitacional otorgado por el Estado, el titular deberá contar con una Libreta de Ahorro para la Vivienda en alguna entidad financiera o banco con un plan para reunir el ahorro.</p>



2.5 ÁRBOL DE PROBLEMA





Efectos del Problema

Como la definición del problema central lo indica, el hacinamiento es un elemento característico de las viviendas en estado precario que puede traer consigo efectos importantes sobre la dinámica familiar.

Los dos factores que más se ven alterados por el hacinamiento son la privacidad y la circulación pues ambos contribuyen a que se tejan relaciones emocionalmente sanas. De acuerdo con la revisión literaria, se llegó a los siguientes hallazgos:

- ☰ Se encontró una relación significativa entre hacinamiento y maltrato infantil, aunque también existían otras variables significativas, Sidebotham y Heron (2002).
- ☰ Con base en un estudio cualitativo, Reynolds, Robinson y Díaz (2004) encontraron una relación entre hacinamiento y estrés, tensión, rompimiento familiar, ansiedad, depresión, falta de privacidad, principalmente para los adolescentes y las parejas, patrones de sueño irregulares.
- ☰ Otras investigaciones, Iglesias de USSEL, 1993, Puga, (1983) han demostrado, además, la relación entre situaciones de hacinamiento y bajo rendimiento escolar, tasa delictiva de menores y en general, como generadoras de una "cultura de la calle".
- ☰ El hacinamiento aumenta el estrés y disminuye las defensas naturales de la gente, debido a que las personas se 'estorban' entre sí" y hay mayor probabilidad y riesgo de adquirir infecciones respiratorias y enfermedades transmitidas por contacto directo y es causa de situaciones de violencia doméstica al igual que el abuso sexual.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), las viviendas insalubres pueden provocar enfermedades transmisibles, enfermedades no transmisibles y desordenes psicológicos. La relación entre las características de las viviendas y la salud de sus habitantes es el efecto más documentado en el tema de vivienda en rezago, entre algunos de los hallazgos importantes al respecto se encuentran los siguientes:

- ☰ Se encontró evidencia de una pequeña relación entre hacinamiento y enfermedades respiratorias de los niños y adultos. Marsh et al. (1999), Baker et al. (1998) y Mann et al. (1992).
- ☰ Se encontró evidencia de una relación entre casas húmedas y con moho, con enfermedades respiratorias. Platt et al. (1989) y Howden Chapman, P. et al. (2004).



- ☞ Se encontró relación entre hacinamiento y meningitis en los niños. Clements et al. (1995), Baker et al. (2000) y Stanwell-Smith et al. (1994).
- ☞ Se encontró evidencia de una relación entre hacinamiento y tuberculosis. Drucler et al. (1994)
- ☞ La humedad y el hacinamiento se han relacionado significativamente con problemas de salud mental, tales como síntomas psiquiátricos, irritación, baja autoestima y ataques nerviosos. Hunt (1997), Gove et al. (1979) and Gove and Hughes (1983)
- ☞ Se encontró que las viviendas con necesidades presentan un porcentaje levemente mayor de problemas de salud.

Gino Germani (1980) en referencia al nivel descriptivo, explica como en América Latina el término “marginalidad” empezó a usarse a partir de características ecológicas urbanas; es decir, en alusión a los sectores de población segregados en áreas no incorporadas al sistema de servicios urbanos, en viviendas improvisadas y sobre terrenos ocupados ilegalmente. El concepto se extiende a las condiciones de trabajo ya al nivel de vida de este sector de la población.

Percibió entonces la marginalidad tanto en relación con el sistema económico social de la producción, como con el sistema regulador del consumo, en bienes y servicios.

Desde esta perspectiva, la marginalidad a nivel descriptivo adquiere un carácter relativo, el cual posibilita la medición de la exclusión de algunos miembros de ciertos sectores de la población. De este modo, la marginalidad se relaciona con el crecimiento de las ciudades, cuya consecuencia es que en la periferia de las mismas se encuentren concentradas grandes masas de población en busca de empleo, desempeñando actividades de baja productividad (común ente en el sector informal); situación originada por el éxodo campo-ciudad, actores sociales que deciden salir de su lugar de origen en búsqueda de mejores condiciones de vida.

A causa de la construcción de hogares informales, los servicios no están al alcance de las personas. Esto obliga a que se obtengan por los medios necesarios, el acarreo de agua y el robo de luz son constantes.

Por otro lado, la gran falta de educación y conocimiento de la población es la causa principal del aumento constante del crecimiento poblacional, así, un mayor número de viviendas es requerido



por estas comunidades. En la mayoría de los casos, al único medio al que pueden recurrir para la obtención de la vivienda es a la autoconstrucción, sin importar la escasez de servicios, equipamiento urbano y la obtención ilegal de terrenos. El apoderamiento de terrenos y de vías aumenta la mancha urbana.

Esto afecta directamente a los planes de desarrollo urbano y a los sectores de transporte, medio ambiente y desarrollo social, siendo cada vez más difícil de tener alcance en todas las comunidades y proporcionar los servicios necesarios.

Uno de los principales problemas es el enorme crecimiento incontrolado de la mancha urbana, lo que ocasiona la falta de infraestructura en las zonas hacia donde crece la mancha, el descontrol de los programas de desarrollo urbano de cada ciudad, así como aspectos sociales que se hacen característicos de esas zonas como, entre otros, la delincuencia y el vandalismo.

Habitar en zonas marginadas y/o periféricas es un efecto del limitado acceso a opciones de vivienda que se observa en el ámbito urbano. La mala planeación del crecimiento de las ciudades, la falta de acceso a opciones de vivienda, la pobreza urbana y el reducido mercado crediticio para los pobres provocan que los hogares habiten en asentamientos irregulares, en cinturones de pobreza o zonas marginadas urbanas.

La demanda principal de estos espacios es la construcción de calles, la cual, junto con la demanda de acceso a la ciudad, expresa la necesidad de integrarse con los mercados de trabajo, y de bienes y servicios de la ciudad. Sin calles no se puede circular por las zonas marginadas el transporte público, los camiones de basura, las ambulancias y las patrullas, lo cual restringe el acceso a oportunidades laborales, al elevar el costo de transporte, a servicios públicos y a seguridad.

Las siguientes demandas se relacionan con el acceso a servicios básicos, como el agua, drenaje y luz, los cuales no tienen cobertura completa en estas zonas. Esto se traduce en contaminación, insalubridad, inundaciones e inseguridad, entre otros problemas.

Otra de las demandas más importantes se refiere a la falta de seguridad en las zonas marginadas, la cual se relaciona con el aislamiento, la ausencia de autoridades, la falta de empleo y la pobreza.



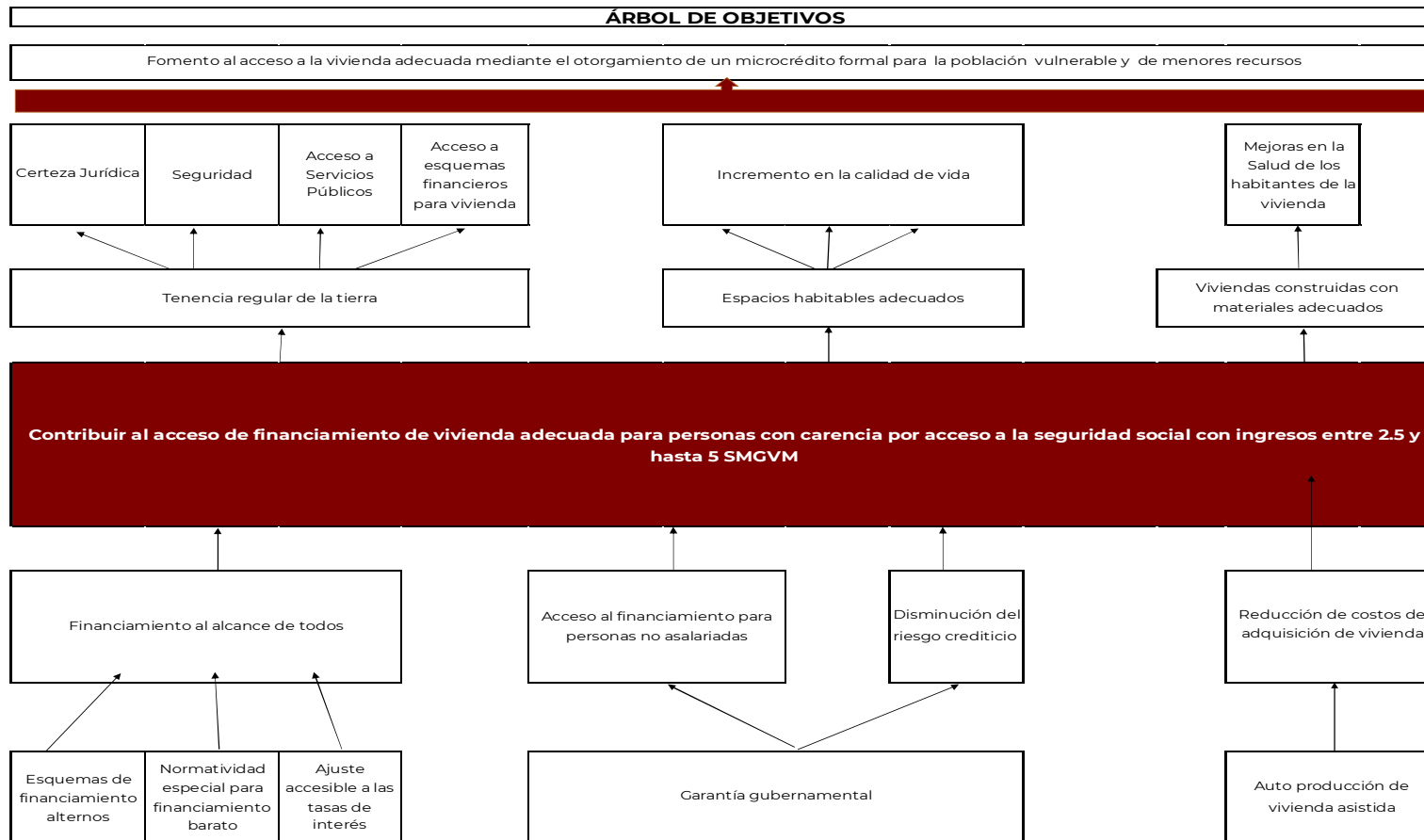
La resolución de los problemas de tenencia de la tierra es otro de los problemas que se evidencian en las entrevistas a los habitantes de los barrios, ya que para algunos programas sociales y para el acceso a infraestructura básica, este puede ser un requisito para otorgar algún tipo de apoyo.

El conjunto de estas necesidades no resueltas en las zonas pobres urbanas lleva a afectar la calidad de vida de sus habitantes.



3. OBJETIVOS

3.1 ÁRBOL DE OBJETIVOS





3.2 DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA

Objetivo General

El Programa de Otorgamiento de Crédito Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular (FONAGAVIP), tiene como objetivo “Contribuir al acceso de financiamiento de vivienda adecuada para personas con carencia por acceso a la seguridad social con ingresos de 2.5 y hasta 5 SMGVM, mediante la constitución de un esquema de Garantías destinado a cubrir pérdidas posibles derivadas del incumplimiento de pago de los Acreditados.

Objetivos Específicos

Incrementar la oferta de microcréditos al “Apoyar el otorgamiento de microcréditos para acciones de vivienda para un sector de la población que, por lo bajos recursos con los que cuenta, tiene acceso limitado al microcrédito para vivienda”.

Así como, disminuir los riesgos de proveer microcréditos a vivienda, al “Contribuir a disminuir el riesgo al que se enfrentan los organismos fondeadores al otorgar fondeo a Dispersores para que otorguen microcrédito para vivienda a la población de menores recursos”.

El Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular (FONAGAVIP), es un programa de garantías del Gobierno Federal, que, mediante la participación de diferentes actores, tanto públicos como privados, potencia los limitados recursos disponibles con el objetivo de incrementar el otorgamiento de microcréditos para vivienda dirigido a las familias de menores ingresos, que por su condición económica reciben poco financiamiento y a tasas de interés muy elevadas.

3.3. APORTACIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE LA INSTITUCIÓN

El artículo 3º de la Ley de Planeación establece que “se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano,



tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.

Con base en lo anterior, la Planeación Nacional del Desarrollo se concibe como el medio para transformar la realidad nacional de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación establecen.

La Planeación Nacional del Desarrollo cuenta con dos grandes niveles:

- El Plan (PND), el cual es el principal instrumento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el que se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país.
- Los programas especiales, sectoriales, regionales e institucionales que derivan del Plan, los cuales se vinculan con éste a través de Objetivos prioritarios que definirán la acción gubernamental.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024²⁹ está conformado por 12 Principios Rectores, tres Ejes Generales y la Visión hacia 2024, los cuales definen las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible que persigue el país, y los logros que se tendrán en 2024.

Asimismo, el Plan establece como objetivo superior” El bienestar general de la población”, el cual se busca alcanzar a través de la construcción de un modelo viable de desarrollo económico, de ordenamiento político y de convivencia entre los sectores sociales, que garantice un progreso con justicia y un crecimiento con bienestar.³⁰

²⁹ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

³⁰ Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024



Estructura del Plan



Fuente: Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El FONAGAVIP se alinea al **Eje general 2. Política social del Principio Rector: Desarrollo sostenible** en donde el Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país.

Además, se guiará por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural, ni al entorno.

El FONAGAVIP se alinea al **Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024** en el **Objetivo prioritario 4** “Garantizar el derecho a vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos”, en su **Estrategia Prioritaria 4.1** Impulsar acciones de vivienda adecuada, incluyendo la producción social del hábitat para toda la población, prioritariamente la que se encuentra en situación de vulnerabilidad y en condición de rezago habitacional, garantizando la equidad e inclusión y en la **Acción puntual 4.1.9** Promover la diversificación de esquemas asequibles de financiamiento para fomentar la adquisición y arrendamiento de vivienda, así como esquemas mixtos, priorizando la vivienda social.

Finalmente, el Programa contribuye de manera directa con la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, en particular con el **Objetivo de Desarrollo Sostenible 11**, que establece “Lograr que las



ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, y de manera específica con la **meta 11.1**, que señala que para 2030, será necesario “Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”.

En el marco del **Objetivo Prioritario 1** del **Programa Institucional 2020-2024 del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares**,³¹ el FONAGAVIP busca “Contribuir a otorgar certeza sobre el patrimonio de las personas acreditadas o beneficiarias del FONHAPO”.

El FONHAPO, a través del FONAGAVIP, coadyuvará a identificar áreas de oportunidad puntuales dentro del Sector Vivienda, para incentivar la cooperación entre el Estado y los demás actores, a través de la eliminación de barreras administrativas y financieras, facilitando la formación de alianzas coordinadas con diversos sectores, propiciando que esto reditúe en eficiencia y competitividad, de los actores del sistema de vivienda, para que actúen corresponsablemente y orientados hacia la meta de garantizar el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada en México.

³¹ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602357&fecha=12/10/2020



4. COBERTURA

El otorgamiento de Garantías del Programa operará a nivel nacional. Existe un amplio sector de la población en México que no tiene acceso a créditos para adquisición y mejora de la vivienda, ya sea por su condición de trabajador no afiliado o por sus bajos ingresos. Estos trabajadores no tienen acceso a esquemas de financiamiento como INFONAVIT o FOVISSSTE.

Los trabajadores de bajos ingresos enfrentan créditos que cobran tasas de interés elevadas debido a que las instituciones financieras las consideran de alto riesgo.

4.1 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL

Población Potencial

Son las personas con ingresos per cápita por debajo o igual a la Línea de Bienestar y con necesidades de vivienda, **con carencia por acceso a la seguridad social**, que pueden aportar un ahorro previo para mejorar sus condiciones habitacionales.

Una vivienda adecuada garantiza la mejora continua de las condiciones de vida de todas las personas y el disfrute de otros derechos económicos, sociales y culturales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, en su artículo 1º, el compromiso del Estado de lograr la protección más amplia para todas las personas en el campo de los derechos humanos, y en su artículo 4º, reconoce el derecho de toda familia a una vivienda digna y decorosa.

Como en gran parte del mundo, en México, el pleno cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada —un concepto más allá de cuatro paredes y un techo— está lejos de ser alcanzado para toda su población, en especial para sus grupos más vulnerables. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) estima que, al menos, 38.4 % de la población de México habita en una vivienda no adecuada; es decir, en condiciones de hacinamiento, o hecha sin materiales duraderos, o que carece de servicios mejorados de agua o saneamiento.



El derecho a una vivienda adecuada es reconocido como parte fundamental del derecho a un nivel de vida adecuado, de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos³² de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³³ de 1966.

La actual política de financiamiento habitacional concentra sus acciones en grupos de población con empleo formal e ingreso suficiente para obtener un crédito hipotecario. Esto favorece a regiones con alto dinamismo económico, lo que induce un importante desequilibrio territorial norte-sur a nivel nacional; más del 50 % de las viviendas construidas en las últimas dos décadas se localizan en sólo 8 de los 32 estados: Nuevo León, Estado de México, Jalisco, Ciudad de México, Chihuahua, Baja California, Guanajuato y Tamaulipas. Los estados del sursureste, con alta prevalencia de tasas de pobreza, población indígena y rezago habitacional han sido subatendidos por los programas actuales de vivienda.

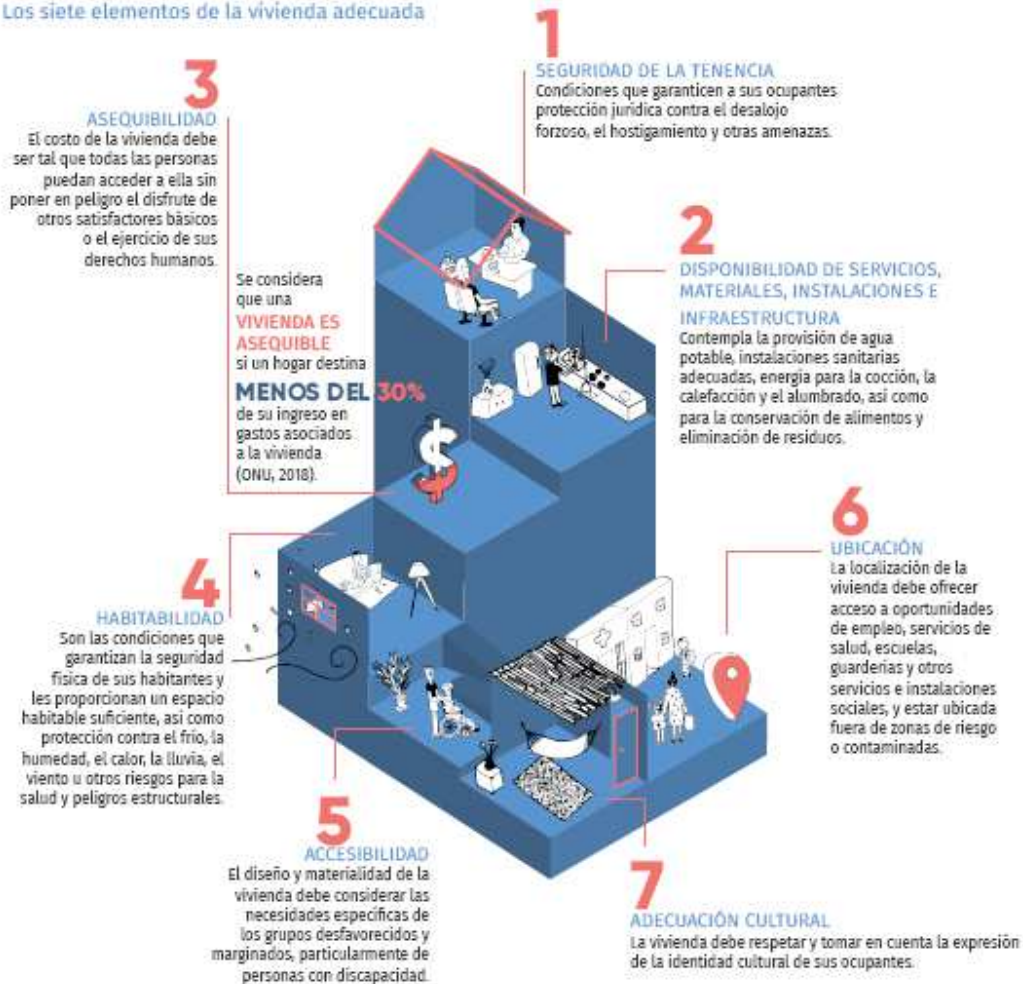
Este modelo incentiva la construcción de vivienda nueva terminada, lo que no corresponde con las necesidades de la población. Se estima que sólo 10.5 % de las viviendas en condición de rezago necesitan ser reemplazadas por una nueva unidad, mientras que 89.5 % requiere de acciones de mejoramiento, ampliación, construcción en terreno propio o provisión de infraestructura.

Es necesario que se ubique a los grupos más vulnerables en el centro de las acciones de vivienda adecuada. Esto, requiere adecuar los programas de vivienda a las características específicas del territorio y a las condiciones socioculturales de cada grupo vulnerable. Favorecer el acceso de los grupos vulnerables a la vivienda adecuada requiere reforzar la articulación de las políticas habitacionales con la planeación territorial y otras políticas sectoriales; diversificar las soluciones habitacionales para responder a las características eminentemente cualitativas del rezago; reorientar los subsidios para vivienda en favor de grupos vulnerables, y ajustar el marco normativo institucional para permitir acciones concretas desde los gobiernos locales para atender de forma prioritaria las necesidades habitacionales de estos grupos.

32 Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948.
33 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.



Los siete elementos de la vivienda adecuada



Fuente: ACNUDH y UN-Habitat, 2010.

Con la finalidad de cuantificar a la Población Potencial del Programa, se considera que la unidad de análisis son las personas con Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda y con ingresos por debajo o igual a la línea de bienestar.

De acuerdo con el CONEVAL, en 2016 México tenía una población de 125 millones 082 mil personas, de las cuales el 48.8 por ciento tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar y 57.3 por ciento presentan Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda



Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2018										
Indicadores	Porcentaje					Millones de personas				
	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
Población con Carencia Calidad y Espacios en la Vivienda	15.2	13.6	12.3	12.0	11.1	17.4	15.9	14.8	14.8	13.8
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	50.6	48.8	59.6	60.6	63.8	62.0	61.1

Fuente: Estimación CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018.

Para realizar la estimación de la población potencial se consideró la base de datos del CONEVAL 2018:

1. Personas con Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda.
2. Posteriormente se realizó un corte con la población que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar

El resultado de esta operación identifica 9 millones 592 mil 414 personas con Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda que, de acuerdo con sus ingresos se ubican por debajo o igual a la Línea de Bienestar.

Distribución Geográfica

De acuerdo con la información del CONEVAL 2018, los cinco estados que concentran los mayores porcentajes de población con carencia por calidad y espacio en la vivienda son: Guerrero (28.8%), Oaxaca (25.1%), Chiapas (23.6%), Quintana Roo (21%), Veracruz (16.9%) y Campeche (16.5%).



Distribución de la Población con Carencia de Calidad y Espacios en la vivienda por entidad federativa, 2018

Entidad federativa	Carencia por calidad y espacio en la vivienda
Guerrero	28.8
Oaxaca	25.1
Chiapas	23.6
Quintana Roo	21.0
Veracruz	16.9
Campeche	16.5
Baja California Sur	14.2
Yucatán	13.6
Michoacán	12.7
Tabasco	12.3
Nayarit	11.9
Puebla	11.7
Morelos	11.3
Hidalgo	9.8
México	9.6
Baja California	9.5
Colima	9.4
Guanajuato	9.1
Tlaxcala	8.7
Sonora	8.6
San Luis Potosí	8.6
Sinaloa	8.5
Querétaro	8.5
Tamaulipas	7.7
Jalisco	7.1
Chihuahua	7.0
Zacatecas	5.4
Ciudad de México	5.1
Durango	4.8
Aguascalientes	4.6
Coahuila	4.4
Nuevo León	3.1

Fuente: Estimación CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2018.



4.2 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE OBJETIVO

Población Objetivo

Es la población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, **con carencia por acceso a la seguridad social con ingresos entre 2.5 y hasta 5 SMGVM.**

Con la finalidad de cuantificar a la Población Objetivo del Programa, se considera que la unidad de análisis son las personas con Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda con ingresos por debajo o igual a la línea de bienestar y que no tienen acceso a la seguridad social.

De acuerdo con el CONEVAL, en 2018 México tenía una población de 125 millones 082 mil personas, de las cuales el 48.8 por ciento tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar y 57.3 por ciento presentan carencia por acceso a la seguridad social.

Indicadores	Porcentaje					Millones de personas				
	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
Población con Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	55.8	57.3	69.6	71.8	70.0	68.4	71.7
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	50.6	48.8	59.6	60.6	63.8	62.0	61.1

Para realizar la estimación de la población objetivo se consideró la base de datos del CONEVAL 2018:

1. Personas con Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda.
2. Posteriormente se realizó un corte con la población que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar
3. Finalmente se realizó un corte con la población con Carencia por acceso a la seguridad social.

El resultado de esta operación identifica 5 millones 004 mil 998 personas con carencia acceso a la seguridad social que, de acuerdo con sus ingresos se ubican por debajo o igual a la Línea de Bienestar y que además tienen Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda, que representan la Población Objetivo de FONHAPO.



4.3 CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE OBJETIVO

Distribución Geográfica

De acuerdo con la información del CONEVAL 2018, los cinco estados que concentran los mayores porcentajes de la Población Objetivo, es decir con carencia por calidad y espacio en la vivienda, por debajo de la línea de Bienestar y carencia por acceso a la Seguridad Social son: Chiapas (15.56%), Guerrero (15.1%), Oaxaca (13.2%) Veracruz (7.74%) y Puebla (5.46%).

Distribución de la Población con Carencia de Calidad y Espacios en la vivienda con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar y con Carencia por Acceso a la Seguridad Social por entidad federativa, 2018

Entidad federativa	Carencia por calidad y espacio en la vivienda con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar y Carencia por Acceso a la Seguridad Social
Chiapas	15.56%
Guerrero	15.15%
Oaxaca	13.20%
Veracruz	7.74%
Puebla	5.46%
Campeche	5.17%
Tabasco	4.76%
Michoacán	4.49%
Morelos	4.25%
Yucatán	3.48%
Quintana Roo	3.44%
Tlaxcala	3.31%
Hidalgo	3.29%
México	2.94%
Nayarit	2.64%
Guanajuato	2.64%
San Luis Potosí	2.42%
Zacatecas	1.85%
Colima	1.67%
Tamaulipas	1.61%
Querétaro	1.51%
Sinaloa	1.44%
Baja California Sur	1.32%
Sonora	1.31%
Baja California	1.29%
Jalisco	1.27%
Durango	1.09%
Chihuahua	1.07%
Ciudad de México	0.94%
Aguascalientes	0.71%
Coahuila	0.45%
Nuevo León	0.22%

Fuente: Estimación CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2018.



4.4 FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO

De acuerdo con la información revisada y procesada, se considera pertinente actualizar la información cada 5 años, con la base de datos del CONEVAL, en materia de medición de la pobreza, que a su vez considera la información censal o muestral para el conteo del INEGI.

Lo anterior, con el propósito de asegurar que la población que se identifica como objetivo o potencial realmente presentan la carencia de calidad y espacios en la vivienda, en la que incide directamente el Programa, así como para la población potencial, porque también se encuentra por debajo o igual a la línea de bienestar, o para la población objetivo porque son hogares con Carencia por Acceso a la Seguridad Social. En particular, este último punto porque facilitará la priorización y correcta focalización de la atención del Programa.

5. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

Generar un Fondo Nacional de Vivienda para Trabajadores Informales y Grupos Vulnerables.

Se recomienda ampliar la capacidad de financiamiento y gestión del FONHAPO y de los ONAVIS, a fin de incrementar los apoyos para autoproducción y mejoramiento de vivienda otorgados a familias cuya situación de informalidad laboral y/o bajos ingresos les impida acceder a créditos hipotecarios tradicionales. Para aumentar las garantías de pago de estos préstamos y reducir el riesgo financiero para los organismos prestamistas, se pueden respaldar mediante fondos de garantías de pago como el Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular (FONAGAVIP).

En este sentido, se recomienda considerar la experiencia del programa “INFONAVIT para todos” desarrollado por este Instituto para ampliar su base de derechohabientes y lograr financiar un mayor número de soluciones habitacionales destinadas a grupos de población en condiciones de vulnerabilidad por carecer de empleo formal.

Este programa buscaba generar incentivos para que los empleadores de trabajadores de organismos públicos descentralizados, universidades estatales y gobiernos municipales realizaran aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para que sus empleados pudieran acceder a un crédito de vivienda o contar con un ahorro para su etapa de retiro. La estrategia también buscó



incorporar a trabajadores del hogar, sector en el que nueve de cada diez empleados son mujeres (INEGI, 2017b); sin embargo, la dificultad para lograr que los empleadores de estos grupos de población realizaran, en tiempo y forma, las aportaciones al INFONAVIT en nombre de sus trabajadores, a fin de generar un monto de ahorro previo suficiente en su subcuenta de vivienda que les permitiera obtener un financiamiento habitacional, limitó el alcance y consolidación de este programa, el cual desapareció a mediados de 2018 (INFONAVIT, s. f. a)³⁴

6. DISEÑO DEL PROGRAMA PROPUESTO

6.1 MODALIDAD DEL PROGRAMA

Programa de Otorgamiento de Crédito (Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular) E014, es un Programa Modalidad E “Prestación de Servicios Públicos”

6.2 DISEÑO DEL PROGRAMA

El FONAGAVIP está destinado a apoyar a personas con carencia por acceso a la seguridad social e ingresos mensuales de hasta 5 Salarios Mínimos Generales Vigentes mensuales (SMGVM) a través de la cobertura del riesgo por incumplimiento por parte de los acreditados finales de microcréditos para vivienda.

El Programa cuenta con montos diferentes de apoyos, dependiendo de las acciones, podrán tener diferentes valores dentro del Monto Máximo autorizado y el monto del microcrédito dependerá de la capacidad de pago y la necesidad de financiamiento de cada Acreditado Final.

Dependiendo del monto del microcrédito otorgado, el FONHAPO garantizará con el presupuesto inicial del FONAGAVIP, de acuerdo con la siguiente distribución:

³⁴ Línea de Acción 7D3. Vivienda y ODS en México 2018. ONU-Habitat.



CÓDIGOS DE PRODUCTO				
CÓDIGO DE PRODUCTO	DESTINO	MONTO MÁXIMO DE CRÉDITO EN UMA	ASIGNACION DE RECURSOS	
			PESOS	PORCENTAJE
JF	JEFAS DE FAMILIA	51.00	\$85,000,000.00	21.25%
TPO	TU PROPIA OBRA	52.24	\$85,000,000.00	21.25%
FR	FIRA RURAL	47.00	\$85,000,000.00	21.25%
A1	AUTOPRODUCCIÓN	54.00	\$85,000,000.00	21.25%
MTPO	MEJORAMIENTO TU PROPIA OBRA	16.50	\$20,000,000.00	5.00%
M1	MEJORAMIENTO	16.50	\$40,000,000.00	10.00%
TOTAL			\$400,000,000.00	100.00%

El FONAGAVIP puede garantizar los productos de Crédito siguientes de acuerdo a sus Lineamientos:

Al amparo del FONAGAVIP, se establecerán garantías a créditos para acciones de vivienda, operados en las siguientes modalidades:

- ☰ Autoproducción de Vivienda: Microcrédito destinado a financiar la edificación de vivienda, a través de esquemas de autoconstrucción y/o autoproducción social de vivienda asistida. Las viviendas nuevas que se apoyen con el FONAGAVIP, deberán contar con asistencia técnica integral o haber sido construidas por una Agencia Productora de Vivienda acreditada ante la SHF, o un Organismo Ejecutor de Obra certificada por la CONAVI.
- ☰ Mejoramiento de Vivienda: Microcrédito destinado a la construcción que permita más espacios habitables (ampliación) o el mejoramiento en las condiciones de vivienda.
- ☰ Programas Emergentes o Especiales. Los que determinen el Ejecutivo Federal, la Coordinadora de Sector o el Director General del FONHAPO, previa autorización del Comité Técnico y de Distribución de Fondos.
- ☰ Programa de Vivienda para Jefas de Familia. Es el Programa de Vivienda creado por instrucción del Ejecutivo Federal, para que las Jefas de Familia, con uno o más dependientes económicos, tengan la oportunidad de comprar una casa propia. Las garantías otorgadas para este Programa cumplirán con lo establecido en lineamientos con las características y condiciones especiales detalladas en su Anexo 7.
- ☰ Programa Tu Propia Obra. Creado con el objetivo de que los afiliados al INFONAVIT, con ingreso individual de hasta los 2.8 UMAVM, con lote propio o que cuenten con una vivienda



sobre la cual puedan comprobar su posesión legal, tengan la oportunidad de acceder a créditos destinados a Autoproducción, Mejoramiento o Ampliación de Vivienda. Las garantías que FONHAPO otorgará para este Programa, cumplirán con lo establecido en los lineamientos además de las características y condiciones especiales detalladas en su Anexo 8.

- Programa de Financiamiento a la Vivienda Rural FIRA-FONHAPO. Creado para contribuir a la disminución del rezago habitacional para la población rural, impulsando el otorgamiento de créditos para vivienda en condiciones preferenciales a productores de bajos ingresos del sector rural y pesquero para que tengan acceso a una vivienda digna, y así fortalecer el nivel y calidad de vida de dicha población. Las garantías otorgadas para este Programa, cumplirán con lo establecido en Lineamientos con las características y condiciones especiales detalladas en su Anexo 9.

El servicio de garantía se le otorga a los Fondeadores autorizados en el programa y/o a Intermediarios Financieros Privados que dispersen recursos fondeados por ellos, se definen de acuerdo a lo siguiente:




Dispersores. Podrán participar como Dispersores, todos los Intermediarios financieros legalmente constituidos que cubran los criterios de selección de los Fondeadores, para todos aquellos microcréditos que otorguen a la Población Objetivo y dentro de los fines del FONAGAVIP.

Fondeadores. Los Intermediarios Financieros Fondeadores podrán ser elegibles para contratar el Servicio de Garantía otorgado por el FONHAPO, para los créditos que otorguen como fondeo a Dispersores, siempre que el destino final y la población objetivo de dichos créditos cubran con lo establecido en los Lineamientos.

Los Fondeadores deberán estar legalmente constituidos y su representante o apoderado legal deberá contar con facultades para actos de administración o en su caso, con el documento donde se acrediten las facultades para suscribir el Contrato de Prestación del Servicio de Garantía.

Fondeadores Autorizados. Están autorizados a operar como Fondeadores y por lo tanto a recibir el Servicio de Garantía del FONAGAVIP, los siguientes organismos:



-  SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL, S. N. C. (SHF).
-  FINANCIERA NACIONAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO, RURAL, FORESTAL Y PESQUERO, (FND).
-  FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA (FIRA).

Están autorizados a recibir el Servicio de Garantía del FONAGAVIP:

Las INSTITUCIONES FINANCIERAS PRIVADAS para las operaciones de primero, segundo o tercer piso que realicen con recursos de Sociedad Hipotecaria Federal, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, y/o Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.

Fideicomisos autorizados a recibir el Servicio de Garantía del FONAGAVIP:

Fideicomiso instituido por SHF, denominado CIB/508.

Para que las Instituciones Financieras Privadas y Fideicomisos, reciban la garantía, será necesario que el Fondeador que les otorgue los recursos para los fines del FONAGAVIP comunique por escrito al FONHAPO de este hecho, asimismo, cuando deje de otorgarle el fondeo, será responsabilidad de dicha institución enviar el aviso correspondiente.

Cuando se opere en este supuesto, todos los derechos y obligaciones establecidos en los lineamientos a favor y a cargo de los Fondeadores, aplicarán para la Institución Financiera Privada que esté contratando la garantía, además de las que le correspondan por actuar como Dispensor en el otorgamiento del microcrédito al Acreditado Final.

El Programa opera al amparo de los Lineamientos para la operación del Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular (FONAGAVIP) vigentes³⁵:

Para dar inicio al trámite, el Fondeador deberá realizar el Proceso de Integración al Servicio de Garantías con el fin de establecer la relación contractual mediante la firma del “Contrato de

³⁵ <https://www.gob.mx/fonhapo/documentos/lineamientos-de-operacion-de-fonagavip>



Prestación del Servicio de Garantía” correspondiente, firmado esté, podrá proceder a solicitar el establecimiento de las mismas, para lo cual, el Fondeador deberá presentar la “Solicitud de Establecimiento de Garantías” (Anexo 4) de los Lineamientos.




El monto disponible de recursos del FONAGAVIP, será reservado para los Fondeadores, de acuerdo al orden en el cual se reciban las solicitudes de garantía que cumplan las condiciones de operación conforme a sus Lineamientos, hasta agotar los recursos del FONAGAVIP. Dichos recursos serán utilizados solamente conforme a lo especificado en Lineamientos.

A cada Fondeador se le abrirá una subcuenta contable para las garantías que se establezcan con recursos del FONAGAVIP, los cuales respaldan a los Fondeadores por el incumplimiento de los Dispersores o en su caso de los Acreditados Finales.

Así mismo, para mayor transparencia en el manejo de los fondos correspondientes a las garantías contratadas, dichos recursos podrán ser depositados en una cuenta bancaria independiente, a nombre del FONHAPO.

La disponibilidad de recursos del FONAGAVIP, será dada a conocer periódicamente por el FONHAPO por medio de su página en Internet www.gob.mx/fonhapo

El Fondeador podrá contratar el Servicio de Garantía cuando otorgue fondeo a Dispersores para microcréditos otorgados a solicitantes que sean parte de la Población Objetivo y que cumplan con lo establecido en los criterios de elegibilidad de los Lineamientos, dando prioridad a la atención de los solicitantes que presenten alguna de las siguientes condiciones:

-  Trabajadores no afiliados a un Sistema de Seguridad Social.
-  Habitantes de localidades clasificadas como de alto y muy alto grado de marginación, de acuerdo al CONAPO.
-  Habitantes residentes en los polígonos de las demarcaciones que sean el ámbito de acción del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.



Criterios de elegibilidad

El FONHAPO podrá otorgar el Servicio de Garantía FONAGAVIP, a Fondeadores para el fondeo que otorguen a Dispersores de microcrédito para vivienda, siempre que se cumpla con los siguientes Requisitos de Elegibilidad:

- ✎ Firma del Contrato de Prestación del Servicio de Garantía entre el Fondeador y el FONHAPO. Para dicho trámite deberá entregarse la “Solicitud de Integración al FONAGAVIP” que como anexo 2 se integra a los lineamientos, acompañada de la documentación que se detalla en el anexo 2.1.
- ✎ Que el Acreditado final cumpla con los Criterios de Elegibilidad del FONAGAVIP, definidos. Para comprobar esta situación el FONHAPO deberá consultar de manera directa con la CONAVI la autorización del otorgamiento de un subsidio al beneficiario solicitante del microcrédito que se garantizará. Cuando no exista subsidio, el Fondeador será el responsable de acreditar que se cumplan los criterios de elegibilidad del FONAGAVIP.

El Acreditado final deberá:

Ser parte de la Población Objetivo.

En caso de haber recibido un subsidio de la CONAVI, del Programa de Vivienda Social, y un microcrédito para vivienda de acuerdo a lo establecido en el numeral 3.5.4. de los Lineamientos, tanto el subsidio como el microcrédito deberán aplicarse a la misma acción de vivienda cuyo riesgo de crédito se está garantizando.

Características y montos de los apoyos:

Los microcréditos otorgados a los Acreditados finales deberán contemplar las características financieras y técnicas establecidas en las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social vigentes de la CONAVI, aplicables a las modalidades de Ampliación y Mejoramiento de Vivienda y de Subsidio Base para Autoproducción de Vivienda de manera adicional a las siguientes características:



AUTOPRODUCCIÓN	
Valor máximo de la acción:	100 UMAVM
Plazo máximo del crédito:	7 años
MONTO MÁXIMO DEL CRÉDITO	
Tasa de Interés anual	UMAVM
hasta 15.00 %	54
de 15.01% a 17.50%	51
de 17.51% a 20.00%	49
de 20.01 % a 22.50%	47
de 22.51% a 25.00%	44
de 25.01% a 27.50%	42
de 27.51% a 30.00%	40

MEJORAMIENTO		
	Con Subsidio	Sin Subsidio
Valor máximo de la acción:	30 UMAVM	
Monto máximo del crédito:	55% del valor de la acción	95% del valor de la acción
PLAZO MÁXIMO DEL CRÉDITO:		
Tasa de Interés anual	Plazo (años)	
hasta 25.00 %	5	
de 25.01% a 27.00%	4	
de 27.01% a 30.00%	3	

- 🏠 **TASA ACTIVA MÁXIMA:** la tasa máxima que se cobrará al Acreditado Final será del 30% anual sobre saldos insolutos.
- 🏠 **PLAZOS MÁXIMOS:** 7 años para Autoproducción y 5 años para Mejoramiento.
- 🏠 **MÉTODO DE CONSTRUCCIÓN:** Producción Social de Vivienda. En el caso de Autoproducción, deberá contar con asistencia técnica proporcionada por algún Organismo Ejecutor de Obra acreditado por la CONAVI o una Agencia Productora de Vivienda registrada en SHF.

Al crédito otorgado para cada una de las acciones de Autoproducción, deberá forzosamente sumarse la aplicación de un Subsidio de acuerdo a las Reglas de Operación de la CONAVI vigentes y en su caso, la aportación adicional que realice cualquier otro organismo, más una aportación del Acreditado Final. Los créditos para mejoramiento que se garanticen podrán ir o no acompañados de un subsidio.

La aportación mínima forzosa del Acreditado final (ahorro previo), podrá ser realizada en efectivo y también podrán considerarse las inversiones previas que el Acreditado final haya realizado en materiales de construcción para la obra en cuestión, o bien su propia mano de obra, esto a juicio del Dispensor. Será responsabilidad del Dispensor verificar que se cumpla con estas opciones e indicar, en su caso, la institución financiera legalmente establecida en la cual deberá depositarse el ahorro, o comprobar la forma en que se acreditó la aportación en especie.



Los valores máximos de las soluciones habitacionales no consideran gastos de originación, pago de derechos, impuestos ni gastos de formalización, que en su caso podrán formar parte del monto de financiamiento, sumándose al monto determinado como “Crédito Máximo del Dispensor”.

- **Programa Jefas de Familia**

Cubre el riesgo de los otorgantes de crédito garantizando 20% a Primeras Pérdidas

Plazo máximo de 10 años

2.0% prima por servicio

Tasa hasta 18%

Créditos para Autoproducción, Lote + Autoproducción y Adquisición.

- **Programa Tu Propia Obra**

Cubre el riesgo de los otorgantes de crédito garantizando 20% a Segundas Pérdidas después de haber utilizado su subcuenta de vivienda

Plazo máximo de 10 años

2.0% de prima por servicio

Tasa hasta el 13%

Créditos para Autoproducción en lote propio y Mejoramiento (En este último caso pueden o no ir acompañados de subsidio federal)

- **Programa de Financiamiento a la Vivienda Rural FIRA-FONHAPO**

Cubre el riesgo de los otorgantes de crédito garantizando 20% a Primeras Pérdidas

Plazo máximo de 7 años.

2.0% prima por servicio

Tasa de hasta 22%

Créditos para Autoproducción con Fondeo y/o Garantía de FIRA.

Instancias participantes: las Instancias Ejecutoras y Normativas participarán de acuerdo a lo siguiente.

Instancias Ejecutoras. La instancia ejecutora del FONAGAVIP son los Intermediarios Financieros Fondeadores y todos los autorizados a recibir el Servicio de Garantía de acuerdo con lo estipulado



en el numeral 3.3.3. de los Lineamientos, quienes serán responsables del otorgamiento, operación, administración, seguimiento y recuperación de los créditos.

Instancias Normativas. La instancia normativa en relación con el FONAGAVIP es el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, donde el Fideicomitente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Fiduciaria es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), bajo la coordinación sectorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, los Fondeadores para su relación con el Dispensor y el Dispensor en relación con el Acreditado final.

En caso de duda en la aplicación e interpretación de los Lineamientos de Operación del Servicio de Garantías FONAGAVIP, documentos y lineamientos que deriven de éstos, la Dirección General del FONHAPO, será la instancia facultada para aplicar e interpretar los mismos, así como para establecer los criterios, políticas y lineamientos para la operación crediticia.

Coordinación Interinstitucional

La Instancia Normativa establecerá la coordinación necesaria para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal; la coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos. Con este mismo propósito, podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de los Lineamientos de Operación y de la normatividad aplicable.

Mecánica Operativa

Establecimiento de Garantías:

El Fondeador y/o Dispensor realiza el ingreso electrónico de la Solicitud de Establecimiento de Garantías” (Anexo 4) de los Lineamientos, mediante el “Sistema de Control de Garantías “SICOGA” y posterior envío físico a las oficinas de FONHAPO.

Pago de las Garantías

Los Fondeadores podrán solicitar al FONHAPO, el pago de la Garantía mediante ingreso de solicitud vía electrónica mediante el “Sistema de Control de Garantías “SICOGA”, con cargo a los recursos del



FONAGAVIP que les fueron asignados, el monto correspondiente a los saldos insolutos, conforme al mecanismo establecido en los lineamientos. Los pagos de garantía se cubrirán con cargo a la subcuenta que se constituya para cada uno de los Fondeadores.

Verificación y Recuperación

El FONHAPO realizará las tareas de verificación de las garantías en todas sus fases, así como las gestiones de Recuperación de garantías pagadas se harán conforme a lo establecido en los Criterios de Verificación y Recuperación del FONAGAVIP (Anexo 5) de los Lineamientos. Los montos recuperados se aplicarán para la restitución del patrimonio del FONAGAVIP.

Reutilización de recursos del FONAGAVIP

El FONHAPO retirará las reservas del FONAGAVIP a los Fondeadores una vez que se recuperen en su totalidad los financiamientos respaldados con dichas reservas, o hasta por el monto en que los recursos del FONAGAVIP destinados a respaldar las operaciones garantizadas sean superiores al saldo insoluto de los créditos vigentes, esto se llevará a cabo según la subcuenta que constituya cada crédito. Estos recursos podrán ser reutilizados para nuevas operaciones.

Vigencia de las Coberturas

Las Garantías establecidas al amparo del FONAGAVIP, tendrán vigencia hasta 180 (ciento ochenta) días naturales posteriores al vencimiento del último crédito garantizado. No obstante, lo anterior, los Fondeadores deberán realizar acciones de recuperación posteriores, hasta que concluya su proceso,

Recepción de Pagos

El pago del servicio de garantías podrá hacerse mediante las siguientes opciones:

Depósitos Bancarios. A través de la red de sucursales Bancarias que determine el FONHAPO.

Procesos o actividades clave








A continuación, se presentan las actividades clave y el proceso general de operación del Programa, partiendo desde la firma del Contrato de Prestación de Servicio de Garantías hasta el castigo de garantías pagadas, destacando las actividades que se llevan a cabo por los principales actores que participan en él.



I. Proceso de Integración para obtener el Servicio de Garantías del FONAGAVIP.

El FONHAPO recibirá en días hábiles bancarios en el horario de 9:00 a 18:00 hrs. (hora del centro del país) a través del Departamento de Control de Gestión, las Solicitudes de Integración al FONAGAVIP. La Institución Financiera Pública o Privada que solicite incorporarse, deberá apegarse al siguiente proceso:

1. La Institución Financiera Privada que pretenda operar con el FONAGAVIP, deberá contar con una línea de fondeo destinada a vivienda por parte de los Fondeadores autorizados, o bien haber iniciado el trámite para tal efecto. Una vez que la tenga autorizada deberá solicitar a su Fondeador que comunique por escrito al FONHAPO el monto y destino de la línea.
2. Contar con algún mecanismo establecido que le permita bajar subsidios de la CONAVI con apego a las reglas de operación vigentes, o en su defecto, celebrar convenio para estos efectos con algún ejecutor autorizado por esa Institución.
3. Asimismo, deberá elaborar la "Solicitud de Integración al FONAGAVIP" (Anexo 2) en su papelería membretada y presentarla firmada por su (s) Representante (s) Legal (es), acompañada de la documentación señalada en el Anexo 2.1 de los Lineamientos, misma que a continuación se detalla:

-  Copia simple del Acta Constitutiva de la Entidad o Decreto de Creación (en su caso).
-  Instrumentos públicos en los que se consignen modificaciones al Acta Constitutiva (en su caso).
-  Copia simple de los Poderes Vigentes.
-  Copia de Identificación Oficial del (los) Apoderado(s).
-  Copia simple del Registro Federal de Causantes de la Institución solicitante.
-  Comprobante de domicilio fiscal con antigüedad no mayor a dos meses.
-  Estados Financieros auditados de los 2 últimos ejercicios fiscales y un parcial con antigüedad no mayor a 3 meses con relaciones analíticas.

El Intermediario Financiero solicitante deberá enviar todo lo anterior, a las oficinas centrales del FONHAPO ubicadas en: Insurgentes Sur 3483 P.B., Col. Villa Olímpica, C. P. 14020, Alcaldía Tlalpan, Ciudad de México.



4. En cuanto la documentación esté completa, el FONHAPO analizará el contenido y procederá a dictaminar la documentación legal del Intermediario Financiero solicitante, emitiendo un resultado que podrá ser:
 - a) Dictamen favorable, por lo que el proceso puede continuar.
 - b) Dictamen desfavorable, donde se le notificará al solicitante las causas por las que no fue autorizada su solicitud. En este caso, el Intermediario Financiero solicitante podrá complementar o sustituir la documentación a fin de obtener un dictamen favorable.

5. El FONHAPO informará el resultado al solicitante mediante cualquier medio electrónico y procederá a elaborar el Contrato de Prestación del Servicio de Garantías correspondiente y a programar su formalización mediante la firma de los Representantes Legales, misma que será ratificada ante Fedatario Público. Firmado el contrato, se entenderá que la Institución Financiera estará integrada al servicio de garantías del FONAGAVIP con los derechos y obligaciones de Fondeador, para lo conducente, denominándose en adelante como “el Contratante”.

6. El contratante designará a un enlace responsable de la operación del Programa informando de ello al FONHAPO y anexará la relación de usuarios que enviarán Solicitudes y recibirán respuestas de FONHAPO y los que en su caso estarán facultados para firmar las Solicitudes de Establecimiento de Garantías y Pago de Garantías.

7. El FONHAPO habilitará en el Sistema de Control de Garantías “SICOGA” a los usuarios que el Contratante designe como enlaces, para enviar y recibir documentos.

II. Proceso de Establecimiento de Garantías

El FONHAPO podrá recibir las Solicitudes de Establecimiento de Garantías cuando el microcrédito tenga una antigüedad máxima de 180 días naturales de haberse otorgado y, mientras existan recursos disponibles en el Fondo.

El Contratante enviará al FONHAPO la “Solicitud de Establecimiento de Garantías” (Anexo 4) y la Relación de Acreditados Finales (.txt), a través del SICOGA. El horario de recepción será de las 9:00 a las 14:00 hrs. (hora del centro del país) en días hábiles bancarios. Las solicitudes que se reciban después de la hora señalada, se considerarán como recibidas al siguiente día hábil bancario.



El FONHAPO contará con tres días hábiles bancarios para notificar al Contratante, en caso de encontrar observaciones a la “Solicitud de Establecimiento de Garantías” (Anexo 4) y/o a la Relación de Acreditados Finales. De no realizar las observaciones en este período, se aplicará afirmativa ficta. Con el propósito de contar con los soportes correspondientes de las operaciones establecidas, cuando menos una vez al mes, el Contratante y el FONHAPO deberán hacer entrega física de las solicitudes y respuestas que se generen en el proceso en ese lapso de tiempo, en las oficinas del Contratante o en las del FONHAPO según corresponda.

Previo al proceso de establecimiento de garantías el Contratante deberá:

1. Estar autorizado por la CONAVI como Entidad Ejecutora, Ejecutor Social, o bien celebrar Convenio de Colaboración con un Desarrollador Social de Vivienda acreditado como Ejecutor Social.
2. En operaciones de segundo piso celebrar con cada Dispensor contrato en el que se establezca que los recursos que le otorgue, deberán estar destinados a microcréditos para autoproducción y mejoramiento de vivienda.
3. En caso de que el Contratante sea un intermediario financiero privado, deberá solicitar a su fondeador que comunique por escrito al FONHAPO el monto y destino de la línea autorizada.
4. El Dispensor, calificará a los posibles Acreditados Finales en apego a sus políticas y procedimientos y explicará las condiciones del microcrédito: monto y características del financiamiento que le puede otorgar, ahorro previo con el que deberá contar y aportar, así como el monto del Subsidio Federal que en su caso le puede otorgar la CONAVI. Para lo anterior, deberá realizar los trámites correspondientes ante esa Institución conforme a sus Reglas de Operación para subsidio vigentes.
5. El Dispensor enviará al Intermediario con derechos y obligaciones de Fondeador la Relación de Acreditados Finales a los que ya les otorgó el financiamiento y fueron beneficiados con un subsidio de CONAVI, misma que deberá estar en un archivo plano en extensión .txt y deberá tener las características señaladas en el anexo A del presente documento. Una vez que el Contratante, haya cumplido con lo anterior, podrá solicitar el establecimiento de garantías del FONAGAVIP, apegándose al siguiente proceso:
6. El Contratante solicitará al FONHAPO a través de paquetes compuestos por la “Solicitud de Establecimiento de Garantías” (Anexo 4) y la Relación de Acreditados Finales el Establecimiento de la Garantía. Los paquetes deberán contener únicamente créditos de la



misma modalidad (ejemplo: autoproducción, mejoramiento, adquisición de vivienda, etc.). El nombre de los archivos deberá estar integrado por letras y números separados por guion medio, cuyo orden y significado es el siguiente:

- a) Letras “SEG” que significan Solicitud de Establecimiento de Garantía.
- b) Iniciales del Contratante al que se le otorga garantía, que comprenda tres caracteres.
- c) Fecha de la Solicitud en el formato ddmmaa. En los casos de que se envíen más de dos solicitudes en la misma fecha, se deberá agregar un guion después de la fecha e iniciar consecutivo con letra. Ejemplo:

SEG-FIN-120312-A

SEG-FIN-120312-B

7. El FONHAPO recibirá el “paquete”, revisará que la Solicitud coincida con la Relación de Acreditados Finales y calculará el importe por concepto de prima que el Contratante deberá pagar al FONHAPO en caso de ser autorizado dicho paquete, para lo cual a través del SICOGA enviará un oficio al Contratante con las instrucciones de pago.

El FONHAPO podrá rechazar la Solicitud del Contratante por las siguientes causas:

- a) Que el importe solicitado no corresponda con la Relación de Acreditados Finales.
- b) Que los datos del (los) Acreditado(s) Final(es) no coincida(n); o que, en su caso, no cuente(n) con Subsidio otorgado por la CONAVI; que el otorgamiento del subsidio y/o el crédito no estén dentro del plazo establecido; o que la mezcla de recursos no coincida con lo establecido en los Lineamientos.

En el caso de que el FONHAPO rechace la Solicitud, emitirá un oficio por el SICOGA informando al Contratante de este hecho, dándose por atendida la solicitud.

8. El FONHAPO enviará por SICOGA al Contratante un Oficio de Solicitud de Pago de prima informándole el monto a pagar y el número de referencia bancaria del paquete.
9. El Contratante tomará nota del importe que deberá cubrir por concepto de Prima en caso de que el FONHAPO autorice su solicitud, así como considerar el plazo máximo con



el que cuenta para realizar el pago, mismo que no podrá exceder de 5 días hábiles bancarios desde que se recibió la Solicitud.

10. Una vez que el FONHAPO haya liberado el Establecimiento de la Garantía, notificará al Contratante que su Solicitud ha sido aceptada, mediante la emisión de un oficio de Establecimiento de Garantías. Dicho oficio se enviará a través del SICOGA.
11. El Contratante, deberá cubrir el importe por concepto de prima e impuestos que genere la operación. En caso de que el FONHAPO no reciba el pago a más tardar al quinto día de la solicitud de establecimiento de garantía, enviará un oficio de Revocación de Establecimiento de Garantías.
12. Una vez que el FONHAPO confirme la recepción del pago por concepto de prima, emitirá la factura electrónica correspondiente.

A partir del Establecimiento de las Garantías:

El FONHAPO emitirá periódicamente un documento con el estatus de las operaciones realizadas con el Contratante a través del SICOGA.

El Contratante deberá:

1. Informar al FONHAPO la situación de los créditos garantizados en los casos que identifique disminución en la capacidad de pago que ponga en riesgo la recuperación del crédito; así como en su caso, alternativas de solución.
2. Entregar copia del reporte de cartera trimestral que presenten a la C. N. B. V., a más tardar cinco días hábiles bancarios después de su presentación; en los casos en los que el Contratante no esté obligado por la Comisión, deberá enviar trimestralmente el reporte que generen de manera interna en los cierres de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, dentro de los primeros cinco días hábiles de los meses de mayo, agosto, noviembre y febrero, respectivamente. El reporte únicamente debe incluir la cartera garantizada por el FONHAPO. La documentación correspondiente deberá entregarse en días hábiles en el horario de 9:00 a 18:00 hrs. en el Departamento de Control de Gestión, o a través del SICOGA



III. Proceso de Verificación de Garantías Establecidas

El FONHAPO verificará las garantías establecidas al Contratante mediante el siguiente proceso:

1. FONHAPO determinará una muestra aleatoria de los paquetes garantizados y programará las verificaciones que podrán realizarse en las instalaciones del Contratante o a través de archivos electrónicos para lo cual enviará con 10 días hábiles de antelación notificación mediante un oficio y/o cualquier medio electrónico informándole que se realizará la verificación de la documentación que soporte el Establecimiento de la Garantía. En los casos en los que FONHAPO programe una visita para verificar documentación del Dispensor, solicitará al Contratante su intervención para que sea éste quien gestione la visita con el Dispensor. Es causal de cancelación del servicio el no otorgar las facilidades para realizar la visita.
2. El FONHAPO se comunicará con el enlace para acordar el envío de los archivos electrónicos o bien el lugar, fecha y nombre de la persona que atenderá la visita de verificación.
3. En el lugar, fecha y hora acordados el personal del FONHAPO acudirá a las Instalaciones correspondientes para realizar la verificación de la documentación que soporte el establecimiento de las garantías, teniendo 60 días naturales posteriores a la conclusión de la revisión para emitir un informe.
4. En los casos que el FONHAPO detecte irregularidades, solicitará al Contratante información adicional o complementaria mediante un oficio o cualquier medio electrónico.
5. El Contratante deberá dar respuesta a la solicitud de información adicional en un plazo no mayor a 10 días hábiles bancarios, a partir de la recepción del oficio del FONHAPO, remitiéndola directamente a las oficinas del Fideicomiso, mediante el SICOGA y/o cualquier otro medio electrónico. En el caso de que el Contratante no atienda la solicitud de información, el FONHAPO procederá a la cancelación parcial o total de la garantía establecida.
6. Una vez que FONHAPO haya recibido información adicional o complementaria, emitirá el informe respectivo o en su caso un oficio de cancelación del servicio de garantía. El plazo establecido para emitir el informe o el oficio de cancelación de garantías no podrá exceder de 60 días naturales, de lo contrario se aplicará afirmativa ficta.



IV. Proceso de Pago de Garantías

Los créditos que cuenten con el Servicio de Garantía tendrán derecho al Pago de Garantías dentro de los 90 días naturales contados a partir de que el Dispensor o los Acreditados Finales, según sea el caso incurran en cartera vencida. Una vez transcurrido este plazo, se perderá el derecho sobre esas obligaciones incumplidas.

Para realizarse el Pago de las Garantías los participantes deberán seguir el siguiente proceso:

1. El Contratante enviará la “Solicitud de Pago de Garantías” (Anexo 6) acompañada de la Tabla de Amortización Inicial y del Estado de Cuenta del crédito en reclamación a través del SICOGA, con un horario de recepción de las 9:00 a las 14:00 hrs. (hora del centro del país) en días hábiles bancarios. Después de la hora señalada, se considerará que dicha Solicitud se recibió el siguiente día hábil bancario.

Los archivos deberán estar en extensión .pdf y firmados por el enlace autorizado. El nombre de los archivos deberá estar integrado por letras y números separados por guion medio, cuyo orden y significado es el siguiente:

- a) Para Solicitud de Pago de Garantía, letras “SPG”, para la Tabla de Amortización Inicial “TAI” y para el Estado de Cuenta del Crédito Reclamado “ECC”.
- b) Iniciales del Contratante al que se le otorga garantía, que comprenda tres caracteres.
- c) Fecha de la Solicitud, en el formato ddmmaa. En los casos en que se envíen más de dos solicitudes en la misma fecha, se deberá agregar un guion después de la fecha e iniciar consecutivo con letra. Ejemplos:

SPG-FIN-120312-A

TAI-FIN-120312-A

ECC-FIN-120312-A

SPG-FIN-120312-B

TAI-FIN-120312-B

ECC-FIN-120312-B



2. El FONHAPO transferirá los recursos solicitados a la cuenta y referencia bancaria correspondiente e informará a través de correo electrónico al enlace designado por el Contratante, que el depósito ha sido realizado. El plazo con el que el FONHAPO cuenta para realizar el pago es de diez días hábiles bancarios y empezará a contabilizarse a partir del día siguiente de la recepción de la Solicitud.
3. El Contratante de acuerdo a sus políticas y procedimientos, deberá de realizar acciones de recuperación durante los 12 meses posteriores de que el FONHAPO haya realizado el Pago de la Garantía y deberá entregar un informe de los resultados de sus gestiones de recuperación, dentro de los 10 días hábiles bancarios siguientes. En el caso de que el Contratante determine la recuperación del crédito por vía judicial, deberá entregar al FONHAPO la documentación descrita en los Lineamientos dentro de los primeros 10 días hábiles de los meses de abril, agosto y diciembre. Dicha documentación se recibirá en días hábiles en el horario de 9:00 a 18:00 hrs. a través del Departamento de Control de Gestión del FONHAPO.
4. El Contratante deberá enterar al FONHAPO el monto de las garantías pagadas que recupere de sus Dispersores o Acreditados Finales, según sea el caso en un plazo no mayor a 5 días hábiles bancarios después de la fecha de su recuperación. En caso de que el Contratante reintegre los recursos fuera del plazo establecido, a partir del sexto día se hace acreedor a la penalización señalada en los Lineamientos.

V. Proceso de Verificación de Garantías Pagadas

Conforme a lo establecido en los Lineamientos, el FONHAPO deberá verificar las garantías pagadas al Contratante en un plazo que no exceda de 90 días naturales desde el día en que se realizó el Pago de la Garantía, para lo cual se seguirá el siguiente proceso:

1. El FONHAPO programará la verificación de las garantías pagadas, notificando al Contratante con 10 días hábiles bancarios de antelación mediante un oficio y/o cualquier medio electrónico la fecha en que el personal designado por el FONHAPO realizará la validación de la documentación que soporte la solicitud del pago atendida. Esta revisión podrá hacerse en las instalaciones que el Contratante señale o bien se solicitarán los archivos electrónicos correspondientes para ser verificados en las oficinas del Fideicomiso. En los casos en los que el FONHAPO programe una visita para verificar documentación en



- operaciones de segundo piso, solicitará al Contratante su intervención para que sea éste quien gestione la visita con el Dispensor.
2. El FONHAPO se comunicará con el enlace para acordar fecha y nombre de la persona que atenderá la visita de verificación o la solicitud de archivos electrónicos.
 3. En el lugar, fecha y hora acordados, personal del FONHAPO acudirá a las Instalaciones correspondientes a realizar la verificación de la documentación que soporta la Solicitud de Pago, o bien realizará la verificación de los documentos recibidos por medios electrónicos en sus propias instalaciones, teniendo 30 días naturales a partir de la fecha señalada como inicio de la verificación para determinar la procedencia o improcedencia del pago.
 4. El Contratante deberá dar respuesta a la solicitud de información adicional en un plazo que no deberá exceder de 20 días hábiles bancarios a partir de la recepción del oficio del FONHAPO, remitiéndola directamente a las oficinas del Fideicomiso o a través de cualquier medio electrónico. En caso de que el Contratante no atienda la solicitud de información, FONHAPO procederá al rescate parcial o total de la garantía pagada.
 5. Una vez que el FONHAPO haya recibido información adicional o complementaria, emitirá el informe o en su caso, el oficio de rescate de la garantía con el cálculo de la penalización correspondiente conforme a lo establecido por los Lineamientos.
 6. En el caso de que el FONHAPO emita el oficio de rescate de las garantías, el Contratante deberá reintegrarle dentro de un plazo no mayor a 10 días hábiles bancarios los recursos solicitados, mediante transferencia electrónica a la cuenta bancaria que se le indique y lo notificará al FONHAPO para lo conducente.

VI. Proceso de Solicitud de Castigo de las Garantías Pagadas

Para solicitar el Castigo de las Garantías Pagadas el Contratante deberá sujetarse al siguiente proceso:

1. Previo a la Solicitud de Castigo de las Garantías Pagadas, el Contratante deberá realizar las acciones vía extrajudicial y/o judicial que correspondan para recuperar el crédito, debiendo informar al FONHAPO de dichas gestiones en un plazo máximo de 12 meses posteriores a que el FONHAPO haya pagado la garantía y en cada



- aniversario, hasta concluir el proceso. En caso de que el Contratante no informe al FONHAPO perderá el derecho de solicitar el castigo de dichas garantías.
2. El Contratante solicitará al FONHAPO el Castigo de la Garantía Pagada en un formato libre, en papelería membretada del Contratante, acompañado de un dictamen de incobrabilidad del crédito y un informe de las gestiones de cobranza realizadas conforme a sus procesos. Dicha solicitud se recibirá en días hábiles bancarios en el horario de 9:00 a 18:00 hrs. a través del Departamento de Control de Gestión del FONHAPO.
 3. El FONHAPO recibirá las Solicitudes de Castigo de las Garantías y tendrá 8 días hábiles bancarios para solicitar al Contratante información adicional de su Solicitud, en caso de requerirla. El Contratante cuenta con 20 días hábiles bancarios para enviar al FONHAPO la información adicional. En caso de que el FONHAPO no la reciba, se determinará que no es viable su solicitud, para lo cual notificará por escrito o cualquier medio electrónico al Contratante de este hecho.
 4. Una vez que la solicitud de castigo de saldos de garantía pagada esté completa, se programará para ser presentada en la siguiente Sesión del Comité de Seguimiento del FONAGAVIP, conforme a la fecha de recepción.

PROMOCIÓN CON INTERMEDIARIOS FINANCIEROS:

1. FONHAPO lleva a cabo la localización de Entidades Financieras efectuando consultas en los Directorios de las Federaciones o Asociaciones, así como de las diferentes páginas de internet de las entidades o en el Directorio de la CONAVI en donde se registran las Entidades Ejecutoras autorizadas, ya que dentro del Sector Financiero son la Entidades que otorgan microcréditos en las diferentes plazas del país.
2. Se programa reunión con los funcionarios del Intermediario Financiero para realizarles la presentación del Programa de Garantías FONAGAVIP, para exponerles los antecedentes, características y esquemas entre otros aspectos, que les permita contar con elementos suficientes para interesarse en el programa.
3. Una vez manifestada su decisión sobre integrarse al Programa de Garantías FONAGAVIP se les dan a conocer los documentos que requieren recabar para iniciar el proceso de Integración y formalización del contrato de prestación de servicios de garantías y se



establece el seguimiento con la Entidad Financiera para recabar los documentos e integrar el expediente del Intermediario interesado.

4. Seguimiento para operar, establecido el contrato de prestación de servicios de garantías FONAGAVIP, se mantiene la comunicación con las entidades financieras para conocer si están participando en algún programa de vivienda social de la CONAVI o bien si están dando soluciones de vivienda sin subsidio para reiterar que podemos garantizar esos créditos, de ser así se establece el seguimiento con la entidad financiera para ingresar su solicitud para establecer las garantías

PROMOCIÓN CON LA BANCA DE DESARROLLO.

La actividad de promoción que se realizar en el FONHAPO no sólo se circunscribe a la entidad financiera, sino también es necesario involucrar a las Instituciones de la Banca de Desarrollo que son quienes fondean el recurso para acciones de vivienda a los Intermediarios Financieros:

En FONHAPO se busca difundir el Programa de Garantías FONAGAVIP, con el propósito de participar en programas de vivienda social o rural que estén desarrollando y en los que podamos participar garantizando los microcréditos, de esta manera el FONHAPO puede ampliar la base de entidades financieras con la certeza de que cuentan con una línea de crédito que los respalda para recibir el fondeo.



Diagrama de Flujo



DIAGRAMA DE FLUJO:

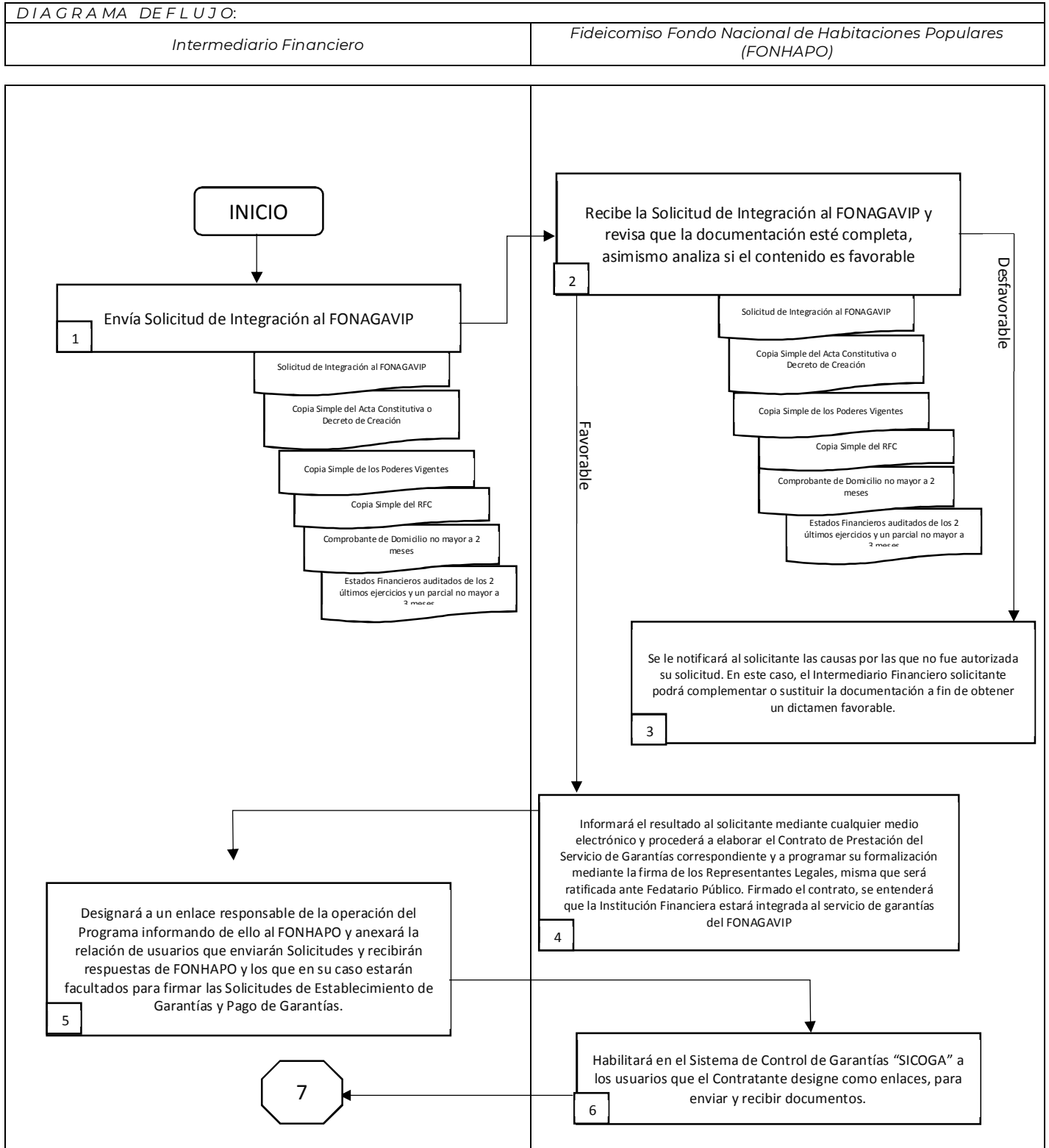




DIAGRAMA DE FLUJO:	
Contratante	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

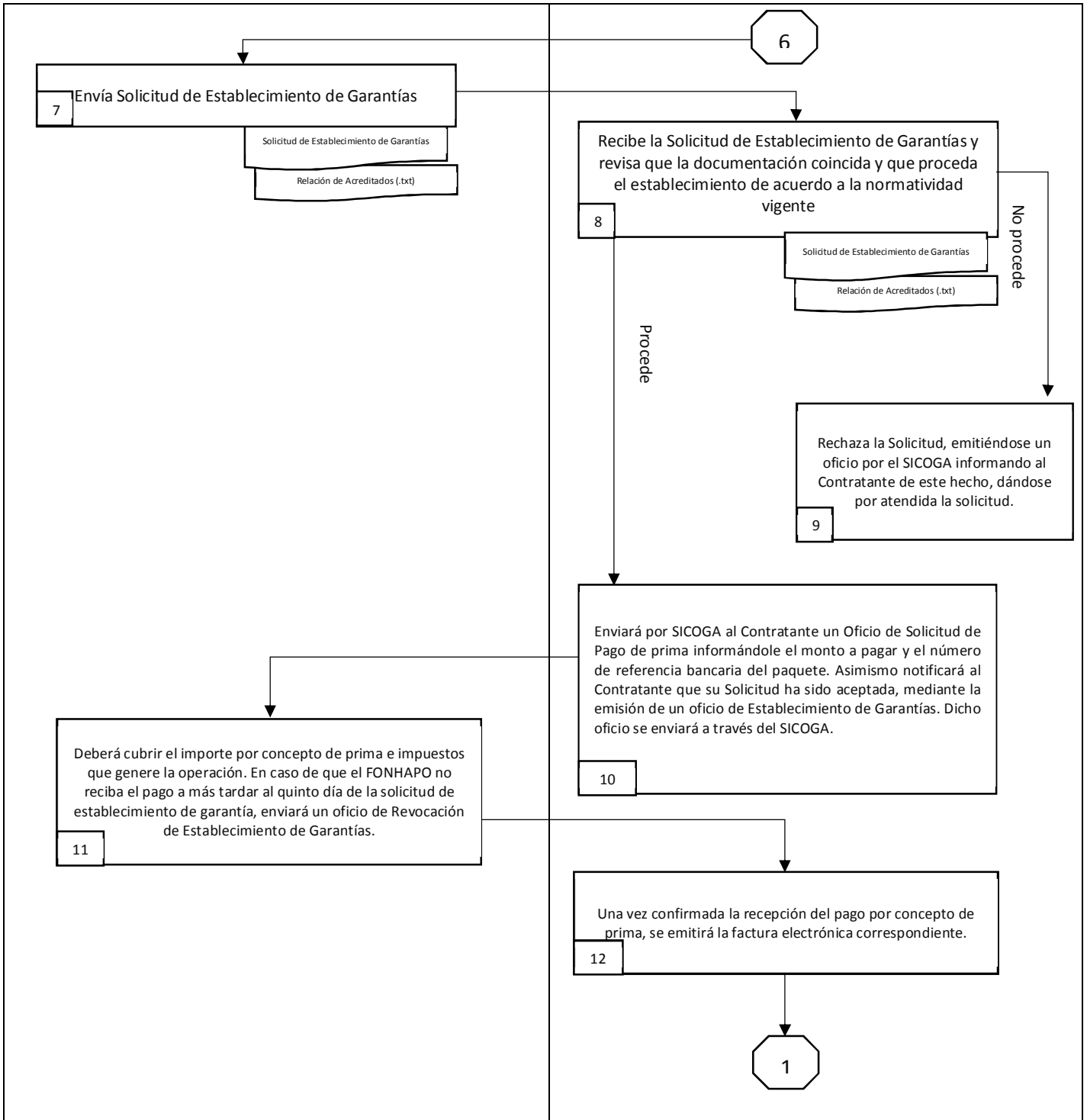
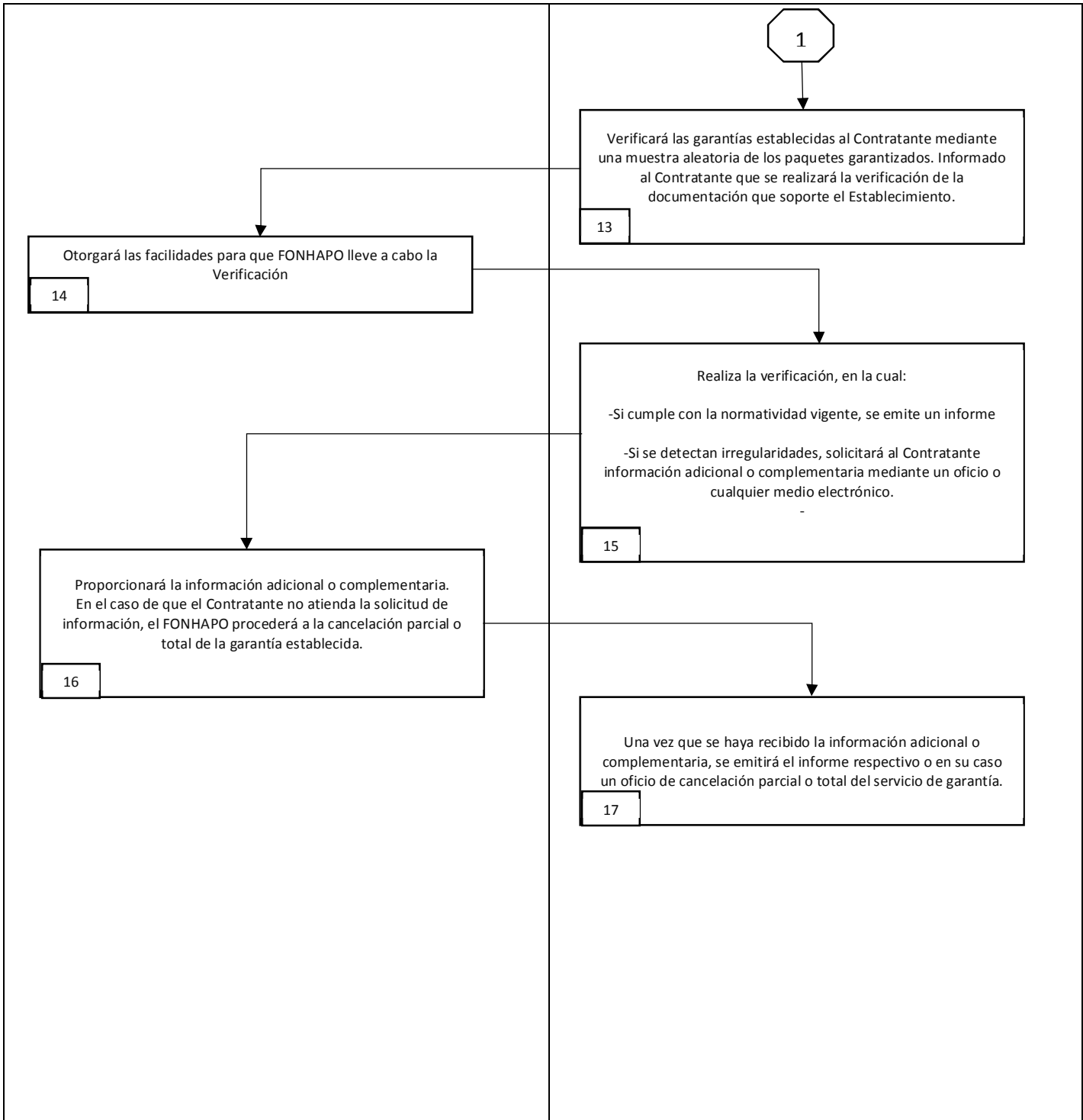
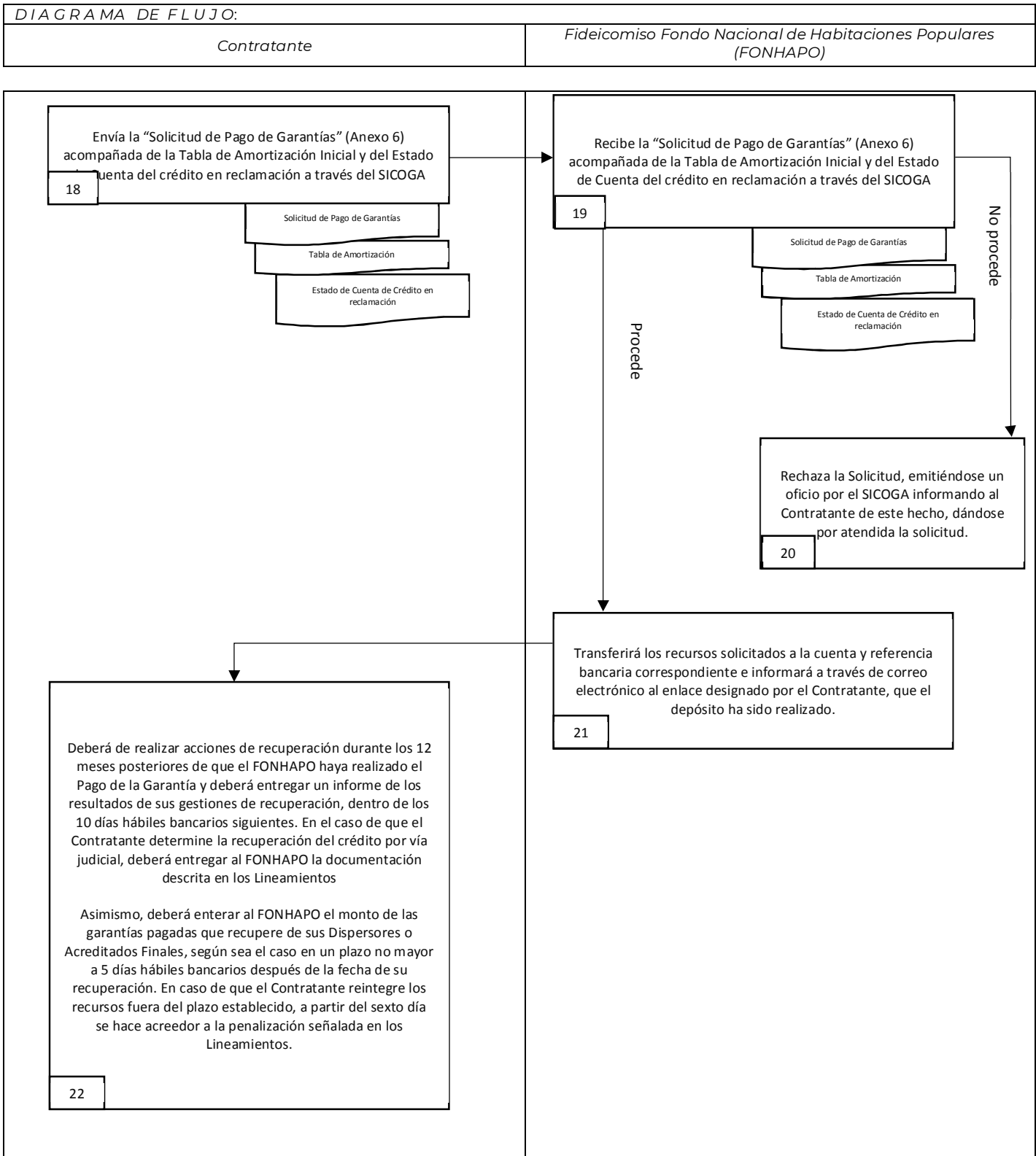




DIAGRAMA DE FLUJO:	
<i>Contratante</i>	<i>Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)</i>







<i>DIAGRAMA DE FLUJO:</i>	
<i>Contratante</i>	<i>Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)</i>

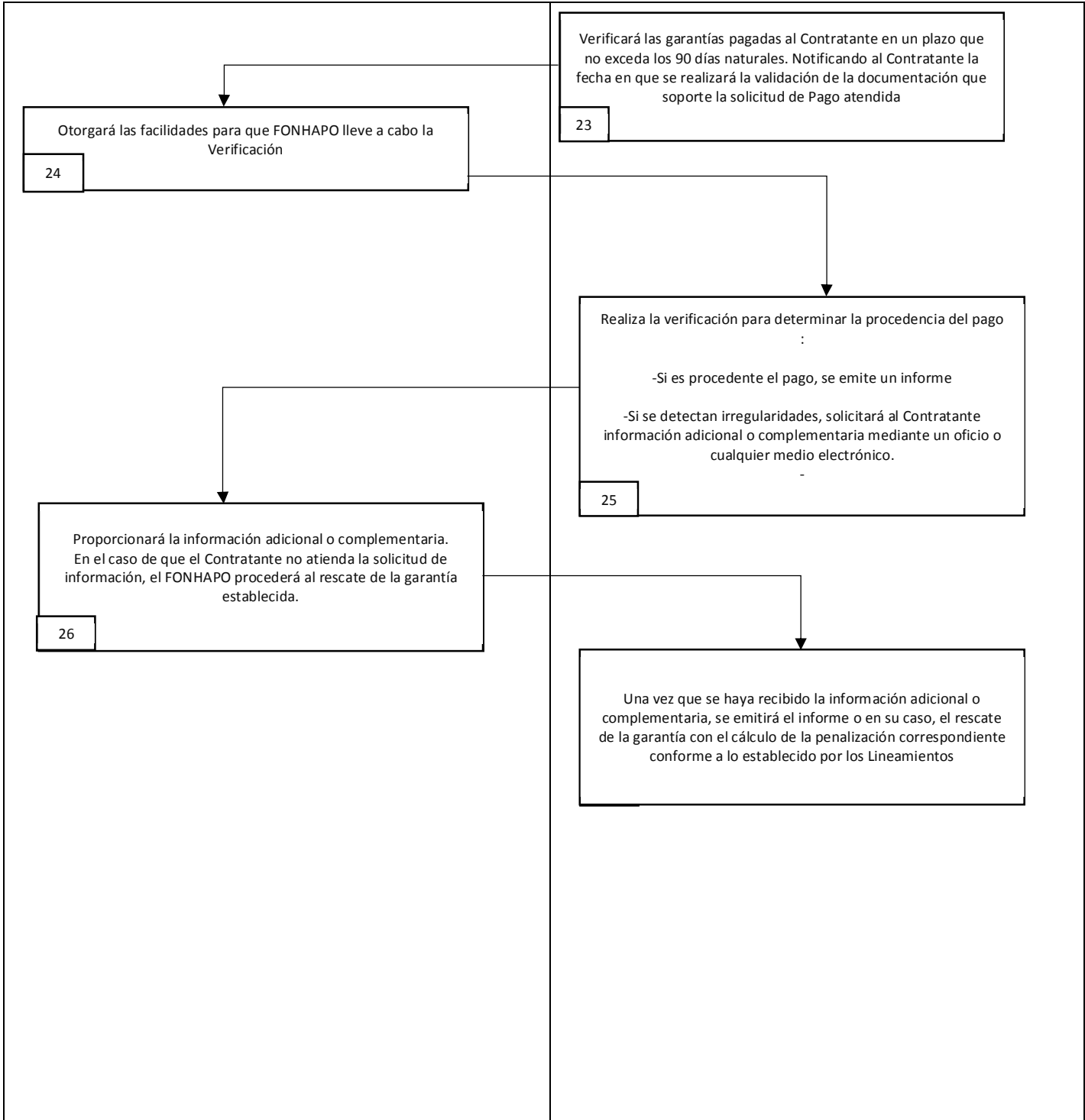
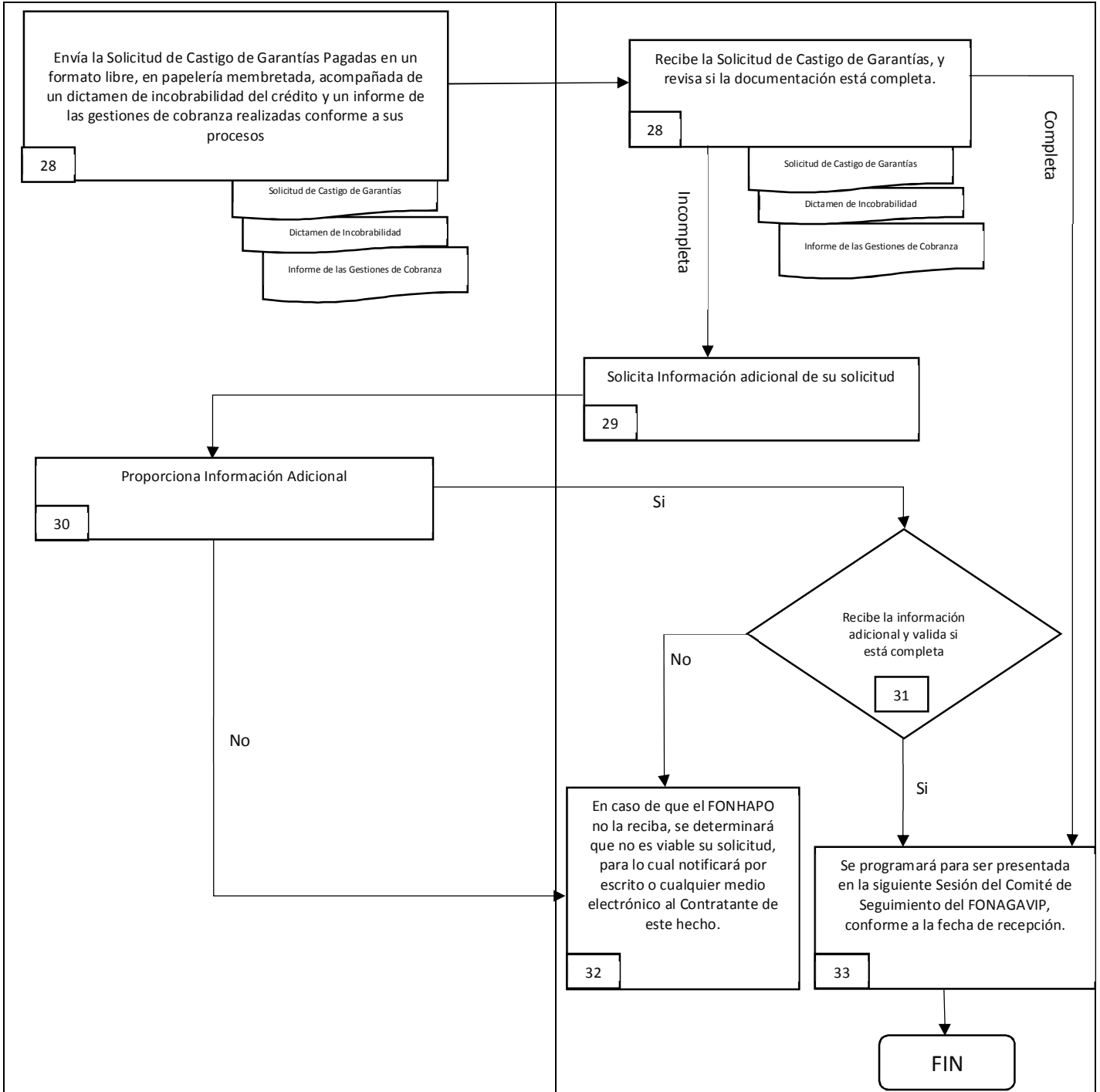




DIAGRAMA DE FLUJO:

Contratante	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)
-------------	--





6.2.1 PREVISIONES PARA LA INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS

Las Instancias participantes administran e integran el Padrón de Beneficiarios de acuerdo con sus facultades, para lo cual se ajusta a lo establecido en el diseño del Programa FONAGAVIP, el cual se encuentra a cargo de la Gerencia de Garantías de la Dirección de Ingresos del FONHAPO

Por la naturaleza del Programa y la información financiera relacionada a su contenido no puede ser publicado.

6.3 MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

Es el resumen del programa en una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos. Requiere la identificación y conceptualización del problema que se busca resolver (el árbol de problemas y objetivos), cuya construcción debe partir del diagnóstico realizados sobre el tema y que muestran evidencia empírica del problema. Una vez hecho esto, se procede a construir los indicadores para cada nivel de objetivo e identificar sus medios de verificación.

Las fichas de los indicadores, de la Matriz de Indicadores del Programa, así como descripción de las variables y los medios de verificación se presentan en el Anexo 2 de este documento.



Matriz de Indicadores				
Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
FIN	Contribuir a garantizar el derecho a vivienda adecuada para todas las personas a través del otorgamiento de garantías a microcréditos para vivienda.	Porcentaje de viviendas en rezago habitacional	Total de Viviendas Habitadas en el año t: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, publicada por el INEGI de manera bienal.; Número de Viviendas en Rezago Habitacional en el año t: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, publicada por el INEGI de manera bienal.	Existen condiciones macroeconómicas estables que permiten al Gobierno instrumentar las políticas públicas integrales en materia de vivienda.
PROPÓSITO	Personas con ingresos de hasta 5 veces el salario mínimo general vigente mensual, que carecen de vivienda, acceden a un microcrédito formal garantizado por FONHAPO para adquirir una vivienda.	Nivel de cobertura de personas con un microcrédito formal garantizado por FONHAPO	Número personas beneficiadas con un microcrédito formal garantizado: Sistema de control de garantías SICOGA administrado por el Área de Sistemas de FONHAPO y Personal de la Gerencia; Reporte en Excel de Disponible publicado en https://www.gob.mx/fonhapo/documentos/reportes-de-disponibilidad-de-fonagavip?idiom=es , en cuanto al numerador y Encuesta Gasto de los Hogares 2016 del INEGI, para el denominador.	Las tasas de interés que se establecen a través del FONAGAVIP son atractivas para la población.
COMPONENTE	Garantías para autoproducción y mejoramiento de vivienda establecidas.	Porcentaje de garantías establecidas en la modalidad de mejoramiento de vivienda	Garantías establecidas en la modalidad de Mejoramiento de Vivienda: Garantías establecidas en la modalidad de Mejoramiento de Vivienda: Sistema de Control de Garantías (SICOGA) FONHAPO, Archivos Administrativos.xls. Resguardo a cargo de la Gerencia de Garantías y Publicación en página de internet de FONHAPO, disponible en https://www.gob.mx/fonhapo/documentos/reportes-de-disponibilidad-de-fonagavip?idiom=es	Las Instancias participantes cuentan con la capacidad de gestión para administrar, operar oportuna y eficazmente el Servicio de Garantía FONAGAVIP.
		Porcentaje de Garantías Establecidas en la modalidad de autoproducción de Vivienda.	Garantías establecidas en la modalidad de autoproducción de Vivienda: Garantías establecidas en la modalidad de Autoproducción de Vivienda: Sistema de Control de Garantías (SICOGA) FONHAPO, Archivos Administrativos.xls. Resguardo a cargo de la Gerencia de Garantías y Publicación en página de internet de FONHAPO, disponible en https://www.gob.mx/fonhapo/documentos/reportes-de-disponibilidad-de-fonagavip?idiom=es	
ACTIVIDADES	Atención a las solicitudes de establecimiento de garantías recibidas	Número de actividades de difusión realizadas	Número de actividades de difusión directa con los intermediarios financieros, fondeadores y dispesores: Sistema de Control de Garantías SICOGA, FONHAPO: Explotación de registro administrativo; Solicitudes de establecimiento de Garantías recibidas.	Las Instancias participantes cuentan con la capacidad de gestión para administrar, operar oportuna y eficazmente el Servicio de Garantía FONAGAVIP.
		Porcentaje de contratos suscritos por Intermediarios Financieros, Fondeadores y Dispesores	Núm. de intermediarios financieros, fondeadores y dispesores, que suscribieron contrato de prestación de servicios: SICOGA-SISTEMA DE CONTROL DE GARANTÍAS	



7. ANÁLISIS DE SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADES

Mediante el análisis de los objetivos de los programas vigentes de la Administración Pública Federal (APF), se identificaron los siguientes programas que cuentan con objetivos similares al Programa de Otorgamiento de Crédito “Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular”, así como los programas que presentan complementariedades con este.

El Programa de Vivienda Social *Esquema de Cofinanciamiento* de la CONAVI-SEDATU, presenta complementariedad con el FONAGAVIP del FONHAPO, ya que su objetivo general consiste en contribuir a que la población de bajos ingresos tenga acceso a una solución habitacional. Sin embargo, lo complementa porque a través del Programa de la CONAVI, se otorga un Subsidio, condición que es necesaria para atender a la población objetivo del FONAGAVIP.

El Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) de la SEDATU, presenta coincidencia y complementariedad al FONAGAVIP del FONHAPO, ya que uno de los beneficios del Programa es que los beneficiarios puedan tener derecho a solicitar créditos para mejorar su vivienda.

El Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PRAH) del INSUS de la SEDATU, también complementa al FONAGAVIP del FONHAPO, debido a que unos de los beneficios del Programa es que los beneficiarios puedan tener derecho a solicitar créditos para mejorar su vivienda, además que a través de la regularización se logran generar sinergias para actuar en otros ámbitos de atención como lo es la dotación de infraestructura en materia de vivienda.

Asimismo, en el Programa de Garantía de Primeras Pérdidas de Sociedad Hipotecaria Federal se identifica complementariedad con el FONAGAVIP del FONHAPO, ya que señala como propósito ofrecer un fondo de cobertura que se determina, conforme al porcentaje de pérdida esperada, propiciando la detonación de créditos, mejorando las condiciones de accesibilidad de los mismos. A través de un esquema para tener cubiertos los riesgos de no pago de los créditos garantizados y contar con una cobertura de portafolio por un porcentaje del saldo total.

Finalmente, el Programa de Financiamiento para Autoproducción de Vivienda de Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) presenta coincidencia y complementariedad con el FONAGAVIP del FONHAPO, ya que tiene como objetivo general ofrecer un producto financiero y asistencia



especializada para construir la vivienda en terreno propiedad del beneficiario, aunque éste, no cuente con un ingreso fijo.

El análisis detallado de estos programas se encuentra en el Anexo 3, del presente documento.

Esquemas de Coordinación

- ✎ Se considera conveniente diseñar la Estrategia de Concurrencia con los Programas afines y complementarios en materia de vivienda adecuada, de la Administración Pública Federal, bajo esquemas innovadores derivados de sus capacidades y estructuras, que permitan eficientar la intervención del FONAGAVIP desde una perspectiva de eficiencia administrativa en la que el servicio de Garantías permita ampliar las opciones de financiamiento para las personas de bajos ingresos y que no cuentan con acceso a la seguridad social.
- ✎ Adicionalmente, se estima que para cumplir con los objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible será necesario, tal como se presenta en el apartado de alternativas de solución, plantear la intervención de abajo hacia arriba, con acciones participativas, que a su vez requerirán el desarrollo de nuevos mecanismos de financiamiento, en donde se establezca de manera innovadora la alineación y concurrencia de recursos, no sólo para el desarrollo de las viviendas, sino para asegurar la dotación de los servicios básicos.
- ✎ Se prevé que, para alcanzar un esquema de este tipo, se requiere de un proceso de implementación que permita innovar en esquemas piloto la integralidad de las acciones que permitan dotar de una vivienda adecuada a toda la población, en especial a los grupos vulnerables.



8. PRESUPUESTO

8.1 IMPACTO PRESUPUESTARIO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El Origen de los Recursos del Programa de Otorgamiento de Crédito “Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular”, son recursos propios del patrimonio del FONHAPO.

El monto estimado, por capítulo de gasto y fuente de financiamiento, del FONAGAVIP, de acuerdo con lo reportado por el FONHAPO es el siguiente:

Capítulo	Monto en pesos corrientes
1000 Servicios personales	4,460,005.70
2000 Materiales y suministros	359,998.54
3000 Servicios generales	4,282,019.35
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	
5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles	
6000 Inversión Pública	
7000 Inversiones financieras y otras provisiones	
8000 Participaciones y aportaciones	
9000 Deuda Pública	
TOTAL	9,102,023.59

Lo anterior, se estima para establecer 1,000 garantías. El detalle se puede observar en el Anexo 4 de este documento.



ANEXOS

**Anexo 1****Ficha con datos generales del programa propuesto o con cambios sustanciales****Modalidad del programa:** E - Prestación de Servicios Públicos**Denominación del programa:** Otorgamiento de Crédito Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular FONAGAVIP**Unidades Administrativas Responsables (UR) del programa**

Denominación de la UR	Funciones de cada UR respecto al programa propuesto o con cambios sustanciales
QIQ - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares	La Unidad Responsable del Programa es la Dirección de Ingresos deberá informar las acciones, presupuesto y avances en las metas e indicadores de las acciones que se desarrollen para dar cumplimiento a los objetivos del Programa

Recursos presupuestarios requeridos para la operación

Capítulo	Monto en pesos corrientes
1000 Servicios personales	4,460,005.70
2000 Materiales y suministros	359,998.54
3000 Servicios generales	4,282,019.35
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	No aplica
5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles	No aplica
6000 Inversión Pública	No aplica
7000 Inversiones financieras y otras provisiones	No aplica
8000 Participaciones y aportaciones	No aplica
9000 Deuda Pública	No aplica
TOTAL	9,102,023.59

Fuente u origen de los recursos

Fuente de Recursos	Porcentaje respecto al presupuesto estimado
Recursos Fiscales	No aplica
Otros recursos (Recursos Propios)	385 millones de pesos
Total	385 millones de pesos

Población**Definición de la población objetivo:**

Es la población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, con carencia por acceso a la seguridad social e ingresos entre 2.5 y hasta 5 SMGVM.



Cuantificación de la población objetivo:

Con la finalidad de cuantificar a la Población Objetivo del Programa, se considera que la unidad de análisis son las personas con Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda con ingresos por debajo o igual a la línea de bienestar y que no tienen acceso a la seguridad social.

De acuerdo con el CONEVAL, en 2018 México tenía una población de 125 millones 082 mil personas, de las cuales el 48.8 por ciento tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar y 57.3 por ciento presentan carencia por acceso a la seguridad social.

Para realizar la estimación de la población objetivo se consideró la base de datos del CONEVAL 2018:

1. Personas con Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda.
2. Posteriormente se realizó un corte con la población que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar
3. Finalmente se realizó un corte con la población con Carencia por acceso a la seguridad social.

El resultado de esta operación identifica 5 millones 004 mil 998 personas con carencia acceso a la seguridad social que, de acuerdo con sus ingresos se ubican por debajo o igual a la Línea de Bienestar y que además tienen Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda, que representan la Población Objetivo de FONHAPO.

Estimación de la población a atender en el primer año de operación:

De acuerdo con el presupuesto asignado al Programa se estima que se otorgaran aproximadamente 1000 garantías equivalentes a igual número de beneficiarios.

Modalidad	Acciones a garantizar	Monto a garantizar	Primas por cobrar
Autoproducción	375	\$5,290,616.96	\$690,876.94
Mejoramiento	625	\$2,892,447.56	\$283,682.36
Total	1,000	\$8,183,064.52	\$974,559.30



Estimación de metas en el primer año de operación del programa para los indicadores de nivel fin, propósito, componente y actividades de la MIR

Nivel	Nombre del indicador	Meta estimada (2021)
Fin	Porcentaje de Viviendas en rezago habitacional	.02
Propósito	Nivel de cobertura de hogares con un microcrédito formal garantizado por FONHAPO	.02
Componentes	Porcentaje de garantías establecidas en la modalidad de mejoramiento de vivienda	62.50
	Porcentaje de Garantías Establecidas en la modalidad de autoproducción de Vivienda.	37.50
Actividades	Número de actividades de difusión realizadas	10
	Porcentaje de contratos suscritos por Intermediarios Financieros, Fondeadores y Dispersores	4.08



Anexo 2

Fichas Técnicas de los Indicadores

Datos de Identificación del Indicador			
Nombre del Indicador:	Porcentaje de viviendas en rezago habitacional		
Dimensión del indicador:	Eficacia	Tipo Indicador para resultados:	Estratégico
Definición del Indicador:	El indicador mide el porcentaje de viviendas construidas con materiales deteriorados o regulares en piso, techo y paredes, y con precariedad en espacios, es decir, que no cuentan con excusado o que el promedio de personas por cuarto es mayor a 2.5. Materiales regulares piso: tierra. Materiales regulares techo: lámina metálica, lámina de asbesto, madera o tejamanil, teja; materiales deteriorados techo: material de desecho, lámina de cartón, palma o paja. Materiales regulares paredes: lámina de asbesto o metálica, madera; materiales deteriorados paredes: material de desecho, lámina de cartón, carrizo, bambú o palma, barro o bajareque.		
Método del cálculo:	Número de Viviendas en Rezago Habitacional en el año t TV = Total de Viviendas Habitadas en el año t		
Tipo de valor de la Meta:	Relativa		
Unidad de medida:	Porcentaje	Especifique:	
Desagregación geográfica:		Especifique:	
Frecuencia de medición:	Bienal		



Datos de Identificación del Indicador			
Nombre del Indicador:	Nivel de cobertura de hogares con un microcrédito formal garantizado por FONHAPO		
Dimensión del indicador:	Eficacia	Tipo Indicador para resultados:	Estratégico
Definición del Indicador:	El indicador mide la relación de hogares con ingresos de hasta 5 veces el salario mínimo general vigente mensual (smgvm) y no afiliada a ningún Sistema de Seguridad social beneficiadas con un microcrédito formal garantizado por FONHAPO, en relación a la población que presenta dichas características (con un ingreso de hasta 5 veces el smgvm y sin seguridad Social), por lo que es difícil que accedan a un crédito, de acuerdo a la información proporcionada por el INEGI en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares ENIGH 2016.		
Método del cálculo:	(Número de hogares con ingresos de hasta 5 salarios mínimos generales vigentes mensuales beneficiados con un microcrédito formal garantizado por FONHAPO/población con ingresos de hasta 5 smgvm que carecen de vivienda y que no cuentan con Seguridad Social según la ENIGH 2016))*100		
Tipo de valor de la Meta:	Relativa		
Unidad de medida:	Porcentaje	Especifique:	Sin Información
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información
Frecuencia de medición:	Anual		



Datos de Identificación del Indicador			
Nombre del Indicador:	Porcentaje de Garantías Establecidas en la modalidad de autoproducción de Vivienda.		
Dimensión del indicador:	Eficacia	Tipo Indicador para resultados:	Gestión
Definición del Indicador:	Mide el avance de garantías establecidas en la modalidad de autoproducción, que consiste en otorgar crédito garantizado para que la población construya su vivienda.		
Método del cálculo:	(Garantías establecidas en la modalidad de autoproducción de Vivienda/Garantías presupuestadas en el periodo)*100		
Tipo de valor de la Meta:	Relativa		
Unidad de medida:	Porcentaje	Especifique:	Sin Información
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información
Frecuencia de medición:	Trimestral		

Datos de Identificación del Indicador			
Nombre del Indicador:	Porcentaje de garantías establecidas en la modalidad de mejoramiento de vivienda		
Dimensión del indicador:	Eficacia	Tipo Indicador para resultados:	Gestión
Definición del Indicador:	Mide el avance de garantías establecidas en la modalidad de mejoramiento, que consiste en otorgar crédito garantizado para que la población realice una mejora en espacio o condición de su vivienda.		
Método del cálculo:	(Garantías establecidas en la modalidad de Mejoramiento de Vivienda/Garantías presupuestadas en el periodo)*100		
Tipo de valor de la Meta:	Relativa		
Unidad de medida:	Porcentaje	Especifique:	Sin Información
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información
Frecuencia de medición:	Trimestral		



Datos de Identificación del Indicador			
Nombre del Indicador:	Número de actividades de difusión realizadas		
Dimensión del indicador:	Eficacia	Tipo Indicador para resultados:	Gestión
Definición del Indicador:	Número de Actividades de Difusión directa con los intermediarios Financieros Fondeadores y Dispersores. La actividad aplica para ambos componentes.		
Método del cálculo:	Número de actividades de difusión directa realizadas para promover el FONAGAVIP a Intermediarios financieros, Fondeadores y Dispersores		
Tipo de valor de la Meta:	Absoluta		
Unidad de medida:	Actividad	Especifique:	Sin Información
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información
Frecuencia de medición:	Trimestral		



Datos de Identificación del Indicador			
Nombre del Indicador:	Porcentaje de contratos suscritos por Intermediarios Financieros, Fondeadores y Dispensores		
Dimensión del indicador:	Eficacia	Tipo Indicador para resultados:	Gestión
Definición del Indicador:	Mide el avance de la contratación con Intermediarios Financieros, Fondeadores y Dispensores del Servicio de Garantías con la finalidad de contar con mayor posibilidad de establecer garantías para beneficiar a la población objetivo, en relación al número de contratos vigentes		
Método del cálculo:	Número de contratos suscritos en el año por Intermediarios Financieros, Fondeadores y Dispensores / Número de contratos vigentes de Intermediarios Financieros, Fondeadores y Dispensores)*100		
Tipo de valor de la Meta:	Relativa		
Unidad de medida:	Porcentaje	Especifique:	Sin Información
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información
Frecuencia de medición:	Trimestral		

Anexo 3
Complementariedades y coincidencia entre programas

Nombre del Programa	Dependencia o Entidad	Propósito	Población o área de enfoque objetivo	Explicación
Programa de Vivienda Social Esquema de Cofinanciamiento	CONAVI/ SEDATU	Reducir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas.	Hogares de bajos ingresos que habitan una vivienda en condición de rezago habitacional o necesitan una vivienda.	Este Programa lo complementa porque a través del Programa de la CONAVI, se otorga un Subsidio, condición que es necesaria para atender a la población objetivo del FONAGAVIP.
		Cobertura geográfica	¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?	¿Este programa se complementarían con el programa propuesto?
		El Programa tendrá cobertura nacional.		Complementariedad



Nombre del Programa	Dependencia o Entidad	Propósito	Población o área de enfoque objetivo	Explicación
Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda/ SEDATU	Contribuir a que las personas que habitan en manzanas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social en las ciudades de 50,000 habitantes o más que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018, reduzcan sus condiciones de rezago urbano y social, mediante la mejora en el acceso a bienes y Servicios	La población asentada en las ciudades de 50,000 o más habitantes que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018 y que reside en manzanas que presentan condiciones de medio a muy alto grado de rezago urbano y social.	Este Programa lo complementa porque ya que uno de sus beneficios es que los beneficiarios puedan tener derecho a solicitar créditos para mejorar su vivienda.
		Cobertura geográfica	¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?	¿Este programa se complementaría con el programa propuesto?
		El Programa tendrá cobertura nacional.		Complementariedad



Nombre del Programa	Dependencia o Entidad	Propósito	Población o área de enfoque objetivo	Explicación
Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PRAH)	INSUS/SEDATU	Coadyuvar al ejercicio efectivo del Derecho a la Propiedad Urbana, mediante la contribución a la regularización de la tenencia de la tierra para las personas que tienen posesión, pero no certeza jurídica sobre el suelo que ocupan, para contribuir a promover y apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible, en un entorno ordenado y sostenible.	Población que habita en Áreas Geoestadísticas Básicas Urbanas delimitadas por el INEGI o en localidades menores de 2,500 habitantes que conformen una cabecera municipal o localidades rurales que formen parte de un proyecto o actualización de un Programa de Desarrollo Urbano, en condición de rezago social y que tiene posesión, pero no certeza jurídica del suelo que ocupan.	Este Programa lo complementa porque ya que uno de sus beneficios es que los beneficiarios puedan tener derecho a solicitar créditos para mejorar su vivienda ya que través de la regularización se logran generar sinergias para actuar en otros ámbitos de atención como lo es la dotación de infraestructura en materia de vivienda.
		Cobertura geográfica	¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?	¿Este programa se complementaría con el programa propuesto?
		El Programa tendrá cobertura nacional.		Complementariedad



Anexo 4
Presupuesto

Ramo	15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Modalidad del programa	E - Prestación de Servicios Públicos
Denominación del programa	E014 Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular FONAGAVIP

Unidades Administrativas Responsables (UR) del programa

Denominación de la UR	Funciones de cada UR respecto al programa propuesto o con cambios sustanciales
QIQ - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares	La Unidad Responsable del Programa deberá informar las acciones, presupuesto y avances en las metas e indicadores de las acciones que se desarrollen para dar cumplimiento a los objetivos del Programa

Recursos presupuestarios requeridos para el primer año de operación

Capítulo	Monto en pesos corrientes
1000 Servicios personales	4,460,005.70
2000 Materiales y suministros	359,998.54
3000 Servicios generales	4,282,019.35
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	
5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles	
6000 Inversión Pública	
7000 Inversiones financieras y otras provisiones	
8000 Participaciones y aportaciones	
9000 Deuda Pública	
TOTAL	9,102,023.59



Fuente u origen de los recursos

Fuente de Recursos	Porcentaje respecto al presupuesto estimado
Recursos Fiscales	
Otros recursos (Recursos Propios)	385 millones de pesos
Total	385 millones de pesos



FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1981). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 11.
- (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25.
- Banco Mundial (2017), Informe n.º PAD2013. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/818741505797089744/pdf/PAD2013-PAD-SPANISH-PUBLIC-PI157932-Spanish.pdf>
- (2016). Housing Finance. World Bank Group Support for Housing Finance. An IEG Learning Product, 2016 International Bank for Reconstruction and Development. En: <http://documents.worldbank.org/curated/en/378441467992816192/pdf/105740-REVISED-WP-housingfinance.pdf>
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. (CIDOC), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2019): Estado Actual de la Vivienda en México 2019, Primera edición.
- Centro Mario Molina (2016). Criterios de Entorno para la Vivienda Social en México. Fase II. En: http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2017/02/1.-MET_20170104_Final.pdf
- Consultores Especializados y Soluciones Integrales CESOI (2017): Actualización del Diagnóstico del Programa de Apoyo a la Vivienda.
- CONAVI (2019) La Ley de Vivienda, Diario Oficial de la Federación.
- Conde, Carola (2013): Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Vivienda Rural. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- CONEVAL, (2014): Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México 2014, segunda edición.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015). De la política de vivienda a la política urbana integración social. Chile. En: <http://cndu.gob.cl/de-la-politica-de-vivienda-a-la-politica-urbana-integracion-social>.
- Coulomb, René (2006): La vivienda en México, Construyendo análisis y propuestas, Cámara de Diputados. CESOP.
- Domínguez, Joaquín, Fernandini Manuel, Riquelme Leticia y Schneider Christian (2017): Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.



- Flores, Liliam (2009): La Vivienda en México y la población en condiciones de Pobreza, Centro de estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Documento de Trabajo núm. 63. CESOP.
- García del Castillo, Rodolfo (2009). Evaluación de Procesos del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa” 2008. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Gertler Paul (2005). Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva, “Tu Casa” 2005 Modalidad “Mejoramos Tu Casa” y “Creemos Tu Casa”. Banco Mundial.
- Grupo de Economistas Asociados, GEA, (2009): Diagnóstico de las necesidades y rezago en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial, con actualización de la Medición multidimensional de la pobreza 2014, CONEVAL.
- Hernández, Gerardo (2013): Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa”. El Colegio de México.
- INEGI, (2018): Indicadores complementarios del Módulo de Condiciones Socioeconómicas.
- INSP, Centro Nacional de Encuestas (2005): Evaluación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa” 2004, SEDESOL.
- Medrano, Anahely (2010): Evaluación específica de resultados Intermedios y de Seguimiento de la Población que recibió un subsidio para acciones de vivienda, por parte del FONHAPO. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa.
- Meli, Roberto (1994): Diseño Estructural: Limusa.
- Murray, Claudia B, David Clapham (2015): Housing policies in Latin America: overview of the four largest economies, European Journal of Housing Policy. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/280603175_Housing_policies_in_Latin_America_overview_of_the_four_largest_economies
- Naciones Unidas (2016): Declaración de Toluca para Hábitat III. América Latina y el Caribe, Toluca 18 - 20 abril.
- (2016): Nueva Agenda Urbana, Habitat III. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-New-Urban-Agenda-10-September-2016.pdf>
- Pisarello, Gerardo (2003): Observatorio de Derechos Humanos, Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Icaria Editorial S.A. de C.V.



- Pro-Desarrollo (2008): Benchmarking, las Microfinanzas en México. Disponible en: <https://movilpyme.com/pdf/Benchmarking%20de%20las%20microfinanzas%20en%20Mexico%202008.pdf>
- Pro-Desarrollo (2020): Benchmarking, las Microfinanzas en México. Disponible en: <https://www.prodesarrollo.org/benchmark/BENCH-2019-2020.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat (2018): Vivienda y ODS en México. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-vivienda-en-el-centro-de-los-ods-en-mexico>.
- Saborido, Marisol, (2006): Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- Sánchez, Javier (2008): ¿La Vivienda Social en México, Pasado, Presente, Futuro? Sistema Nacional de Creadores de Arte Emisión.
- SEDESOL, (2010): Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares.
- Siclari, Paola (2012): Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana, Revista NAU Social - V.3, N.4, p. 201-223, Maio/Out 2012.