

Documento del
Banco Mundial
EXCLUSIVAMENTE PARA USO OFICIAL

Informe n.º PAD2013

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO

DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROYECTO

SOBRE UN

PRÉSTAMO PROPUESTO

POR LA CANTIDAD DE USD 100 MILLONES

A

LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PARA EL

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL

23 de mayo de 2017

Prácticas Mundiales de Desarrollo Social, Urbano y Rural, y Resiliencia
Oficina Regional de América Latina y el Caribe

El presente documento es de distribución reservada y sus destinatarios solo pueden utilizarlo en el desempeño de sus funciones oficiales. El contenido de este documento no puede ser divulgado en ninguna otra circunstancia sin la autorización del Banco Mundial.

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

(Tipo de cambio vigente al 1 de abril de 2017)

Unidad monetaria = Pesos mexicanos (MXN)

MXN 18,72 = USD 1

USD 0,053 = MXN 1

AÑO FISCAL

1 de enero al 31 de diciembre

Vicepresidente regional: Jorge Familiar

Director de país: Gerardo M. Corrochano

Directora principal de Prácticas Mundiales: Ede Jorge Ijjasz-Vásquez

Gerente de Prácticas: Ming Zhang

Gerente de proyecto: Angélica Núñez del Campo

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APV	Agencia Productora de Vivienda
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
EE	Entidad Ejecutora
FOVISSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
GEI	Gases de efecto invernadero
IEG	Grupo de Evaluación Independiente
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
NAFIN	Nacional Financiera S.N.C., I.B.D.
OEO	Organismo Ejecutor de Obra
OIC	Organismo Interno de Control
OREVIS	Organismos Estatales de Vivienda
PAU	Polígonos de Actuación Urbana
PDU	Plan de Desarrollo Urbano
PIB	Producto interno bruto
PM	Plan Maestro
PPDU	Programas Parciales de Desarrollo Urbano
PPI	Plan de Pueblos Indígenas
RUV	Registro Único de Vivienda
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
STEP	Sistema de Seguimiento en Adquisiciones
UMA	Unidad de Medida y Actualización

**INFORMACIÓN BÁSICA**

¿Es este un proyecto de ámbito regional?

No

País

Instrumento de financiamiento

Financiamiento para proyectos de inversión

 Situaciones de necesidad urgente de asistencia y limitaciones de la capacidad Intermediarios financieros Serie de proyectos

Fecha de aprobación

14 de junio de 2017

Fecha de cierre

31 de mayo de 2021

Categoría de evaluación ambiental

B (Evaluación parcial)

Colaboración entre el Banco y la Corporación Financiera Internacional

No

Objetivo de desarrollo propuesto

El objetivo de desarrollo del proyecto es aumentar el acceso a la vivienda social para los beneficiarios de ingreso bajo.

Componentes**Nombre del componente****Costo (en millones de USD)**

Adquisición de viviendas

48,75

Autoproducción de unidades habitacionales

50,00

Fortalecimiento de la planificación urbana

1,00

**Organizaciones**

Prestatario: Estados Unidos Mexicanos

Organismo de ejecución: CONAVI

DATOS DE FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO (MILLONES DE USD)

<input type="checkbox"/> Financiamiento de contrapartida	<input checked="" type="checkbox"/> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	<input type="checkbox"/> Crédito de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) <input type="checkbox"/> Servicios de Respuesta ante las Crisis <input type="checkbox"/> Servicios de Proyectos Regionales	<input type="checkbox"/> Donación de la AIF <input type="checkbox"/> Servicios de Respuesta ante las Crisis <input type="checkbox"/> Servicios de Proyectos Regionales	<input type="checkbox"/> Fondos fiduciarios	<input type="checkbox"/> Financiamiento paralelo
--	--	---	--	---	--

Costo total del proyecto:

100,00

Financiamiento total:

100,00

Déficit de financiamiento:

0,00

De los cuales corresponden al financiamiento del Banco (BIRF/AIF):

100,00

Financiamiento (en millones de USD)

Fuente de financiamiento	Monto
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	100,00
Total	100,00

Desembolsos previstos (en millones de USD)



Año fiscal	2017	2018	2019	2020	2021
Anual	0,00	7,61	15,38	32,63	44,38
Acumulado	0,00	7,61	22,99	55,62	100,00

DATOS INSTITUCIONALES

Esfera de actividad (principal)

Prácticas Mundiales de Desarrollo Social, Urbano y Rural, y Resiliencia

Esferas de actividad asociadas

Finanzas y mercados

Aspectos de género

¿Se prevé efectuar alguna de las siguientes tareas en el marco del proyecto?

a. Análisis para identificar las brechas de género pertinentes al proyecto, en especial a la luz de las deficiencias del país identificadas a través del Diagnóstico Sistemático de País y el Marco de Alianza con el País.

Sí

b. Medidas específicas tendientes a abordar las brechas de género identificadas en el análisis del punto a), o a mejorar el empoderamiento de las mujeres o los hombres.

Sí

c. Inclusión de indicadores en el marco de resultados para el seguimiento de los efectos directos de las medidas identificadas en el punto b).

Sí

HERRAMIENTA DE CALIFICACIÓN DEL RIESGO DE LAS OPERACIONES SISTEMÁTICAS

Categoría de riesgo	Calificación
1. Aspectos políticos y buen gobierno	● Moderado
2. Aspectos macroeconómicos	● Moderado
3. Estrategias y políticas del sector	● Bajo
4. Diseño técnico del proyecto o programa	● Bajo
5. Capacidad institucional para la ejecución y sostenibilidad	● Bajo



6. Aspectos fiduciarios	● Sustancial
7. Aspectos ambientales y sociales	● Bajo
8. Partes interesadas	● Bajo
9. Otros	
10. General	● Moderado

CUMPLIMIENTO**Política**

¿El proyecto se aparta del Marco de Alianza con el País en su contenido o en otro aspecto importante?

Sí No

¿El proyecto requiere alguna excepción a las políticas del Banco?

Sí No

Políticas de salvaguarda que se aplican al proyecto

Sí

No

Evaluación Ambiental (OP/BP 4.01)

✓

Hábitats Naturales (OP/BP 4.04)

✓

Bosques (OP/BP 4.36)

✓

Control de Plagas (OP 4.09)

✓

Recursos Culturales Físicos (OP/BP 4.11)

✓

Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10)

✓

Reasentamiento Involuntario (OP/BP 4.12)

✓

Seguridad de las Presas (OP/BP 4.37)

✓

Proyectos relativos a Cursos de Agua Internacionales (OP/BP 7.50)

✓

Proyectos en Zonas en Disputa (OP/BP 7.60)

✓

Obligaciones jurídicas

Secciones y descripción

Sección I.D.2 a) del anexo 2 del Convenio de Préstamo:

Antes de ejecutar alguna de las actividades de las Partes 1 y 2 del Proyecto, el Prestatario se asegurará de que la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) emita un oficio aceptable para el Banco, donde se disponga, entre otras cosas, que: a) toda Entidad Ejecutora que participe en el Proyecto deberá cumplir con las disposiciones de



transparencia y buen gobierno mencionadas en la sección I. D.1 del Convenio de Préstamo, como también garantizar su cumplimiento, y b) una vez que la CONAVI deposite los Apoyos Directos en la cuenta de la Entidad Ejecutora pertinente, dicho depósito deberá interpretarse como una aceptación de las disposiciones de transparencia y buen gobierno del Oficio.

Secciones y descripción

Sección I.E del anexo 2 del Convenio de Préstamo:

Por intermedio de la CONAVI, el Prestatario: a) llevará a cabo el Proyecto de conformidad con el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) y el Plan de Pueblos Indígenas (PPI), y b) dispondrá que cada Entidad Ejecutora: i) lleve a cabo la Parte 1 del Proyecto de conformidad con el MGAS y el PPI, y ii) se asegure de que los Organismos Ejecutores de Obra (OEO) realicen las actividades de la Parte 2 del Proyecto de conformidad con el MGAS y el PPI. Salvo que el Banco conviniera otra cosa, el Prestatario, a través de la CONAVI, no modificará, revocará, renunciará o incumplirá el MGAS y el PPI o cualquiera de sus disposiciones.

Secciones y descripción

Sección I.C.1 del anexo 2 del Convenio de Préstamo:

A los efectos de la ejecución del Proyecto, el Prestatario, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la CONAVI (en calidad de entidad a cargo de la ejecución del Proyecto), celebrará un contrato (Contrato de Mandato) con Nacional Financiera S.N.C., I.B.D. (NAFIN), que resulte satisfactorio para el Banco.

Condiciones

Tipo	Descripción
Entrada en vigor	<p>Sección 5.01 del Convenio de Préstamo: Contrato de Mandato</p> <p>El Contrato de Mandato ha sido debidamente cumplido por las partes involucradas.</p>
Entrada en vigor	<p>Sección 5.01 del Convenio de Préstamo: Contrato de Mandato</p> <p>a) El Prestatario (a través de la SHCP y la CONAVI), mediante dos dictámenes jurídicos separados (uno para la SHCP y otro para la CONAVI) satisfactorios para el Banco, emitidos por un abogado del Prestatario y de la CONAVI, respectivamente, que el Banco considera aceptables, indica que el Contrato de Mandato ha sido debidamente autorizado o ratificado por el Prestatario (a través de la SHCP y la CONAVI) y firmado y cumplido en su nombre, y que resulta legalmente vinculante para el Prestatario y la CONAVI de conformidad con las disposiciones del Contrato de Mandato.</p> <p>b) NAFIN, mediante un dictamen jurídico satisfactorio para el Banco, emitido por un abogado de NAFIN que el Banco considera aceptable, indica que el Contrato de</p>



Mandato ha sido debidamente autorizado o ratificado por NAFIN, y firmado y cumplido en su nombre, y que resulta legalmente vinculante para NAFIN de conformidad con las disposiciones del Contrato de Mandato.

EQUIPO DEL PROYECTO**Personal del Banco**

Nombre	Función	Especialización	Unidad
Angélica Núñez del Campo	Gerente de proyecto (responsable de la rendición de cuentas y la toma de decisiones)	Oficial superior de Operaciones	OPSPQ
Gabriel Peñaloza	Especialista en adquisiciones (responsable de la rendición de cuentas y la toma de decisiones)	Especialista en adquisiciones	GGO04
Daniel Chalupowicz	Especialista en gestión financiera	Especialista en gestión financiera	GGO22
Arelia Jacive López Castaneda	Especialista en salvaguardas	Especialista en asuntos sociales	GSU04
David Mason	Miembro del equipo	Especialista en asuntos urbanos	GSU10
Elena Segura Labadia	Asesora jurídica	Asesora jurídica superior	LEGLE
Fabio Pittaluga	Miembro del equipo	Especialista en asuntos sociales	GSU04
Felipe Targa Rodríguez	Miembro del equipo	Especialista en transporte	GTI04
Horacio Cristian Terraza	Miembro del equipo	Especialista principal en asuntos urbanos	GSU10
José C. Janeiro	Gerente de servicios	Oficial superior de Finanzas	WFALA
Michael J. Darr	Especialista en salvaguardas	Especialista en medio ambiente	GEN04
Nadya Selene Alencastro Larios	Miembro del equipo	Especialista en medio ambiente	GSU10
Nancy Lozano Gracia	Miembro del equipo	Economista superior	GSU10
Ondina Francisca Rocca	Miembro del equipo	Especialista en asuntos urbanos	GSU10
Oscar Anil Ishizawa Escudero	Miembro del equipo	Especialista en gestión de riesgos de desastres	GSU10
Vanessa Alexandra Velasco Bernal	Miembro del equipo	Especialista en asuntos urbanos	GSU10



MÉXICO

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL

ÍNDICE

I.	CONTEXTO ESTRATÉGICO.....	9
	A. Contexto nacional	9
	B. Contexto sectorial e institucional.....	10
	C. Objetivos de nivel superior a los cuales contribuye el proyecto	15
II.	OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO	16
	A. Objetivo de desarrollo del proyecto.....	16
	B. Beneficiarios del proyecto	16
	C. Indicadores de resultados del objetivo de desarrollo del proyecto.....	16
III.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	17
	A. Componentes del proyecto.....	17
	B. Costos y financiamiento del proyecto	19
	C. Enseñanzas aprendidas y reflejadas en el diseño del proyecto.....	19
IV.	EJECUCIÓN	20
	A. Mecanismos institucionales y de ejecución	20
	B. Seguimiento y evaluación de los resultados	21
	C. Sostenibilidad.....	21
	D. Función de los asociados	22
V.	PRINCIPALES RIESGOS.....	22
	A. Calificación general del riesgo y explicación de los principales riesgos.....	22
VI.	RESUMEN DE LA EVALUACIÓN INICIAL	22
	A. Análisis económico y financiero (si corresponde)	22
	B. Aspectos técnicos	23
	C. Gestión financiera	23
	D. Adquisiciones.....	24
	E. Aspectos sociales (con inclusión de las salvaguardas)	24
	F. Aspectos ambientales (con inclusión de las salvaguardas)	25



G. Otras políticas de salvaguarda (si corresponde)	26
H. Compensación de reclamaciones del Banco Mundial	26
VII. MARCO DE RESULTADOS Y SEGUIMIENTO.....	27
ANEXO 1. DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL PROYECTO.....	33
ANEXO 2. MECANISMOS DE EJECUCIÓN.....	46
ANEXO 3. PLAN DE APOYO A LA EJECUCIÓN.....	63
ANEXO 4. RESUMEN DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL PROYECTO	66



I. CONTEXTO ESTRATÉGICO

I. CONTEXTO ESTRATÉGICO

A. Contexto nacional

1. **A pesar de las perturbaciones externas adversas, México ha logrado preservar su estabilidad económica y financiera mediante respuestas de políticas monetarias y fiscales.** La economía mexicana sigue enfrentando un entorno externo complejo en el que los precios del petróleo, persistentemente bajos, la normalización de la política monetaria de Estados Unidos, la desaceleración del comercio mundial y del crecimiento económico, y un amplio espectro de eventos geopolíticos podrían acrecentar la aversión al riesgo y la volatilidad financiera, lo que plantearía desafíos en términos de las perspectivas de crecimiento y estabilidad económica y financiera del país. En lo referente al ámbito normativo, se sigue asignando prioridad a las políticas prudentes en materia monetaria, financiera y fiscal a fin de crear las condiciones necesarias para un crecimiento más firme en el mediano plazo.

2. **Se prevé que haya una desaceleración económica en el corto plazo debido a que la incertidumbre con respecto al futuro de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y México representa un freno para la inversión bruta en capital fijo.** Según se prevé, el crecimiento económico caerá a aproximadamente el 1,8 % en 2017 y se recuperará al 2,2 % en 2018¹. La incertidumbre con respecto al alcance de una renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ya ha tenido un impacto negativo en la economía mexicana debido a la posible reducción de las inversiones privadas. La debilidad adicional de la moneda y los posibles efectos no lineales en el traslado de la depreciación de la moneda a la inflación dieron lugar a fuertes medidas de política monetaria que elevaron la tasa de interés día a día en un total de 375 puntos básicos en los últimos 17 meses, hasta llegar al 6,75 % en marzo de 2017, con un impacto mucho más moderado en las tasas a más largo plazo. La capacidad del sector público para contribuir al crecimiento se ve limitada por la necesidad de sanear las finanzas públicas y estabilizar el coeficiente deuda pública-producto interno bruto.

3. **La reducción de la pobreza ha sido desigual².** La pobreza monetaria no ha mejorado en México durante los últimos 20 años. Por otra parte, desde 1990, se ha registrado una mejora en términos de pobreza no monetaria debido a la disminución de las carencias sociales. Hoy, se considera que el 46 % de la población (55,3 millones de personas) es pobre (por debajo del umbral de ingresos y con, por lo menos, una carencia) y el 9,5 % vive en la pobreza extrema (con ingresos inferiores al umbral de bienestar económico y con tres o más carencias no relativas al ingreso).

¹ Banco Mundial, *Global Economic Prospects*, junio de 2017.

² México mide la pobreza a través de un enfoque pluridimensional, tanto en términos de indicadores monetarios (ingreso) como no monetarios (carencias sociales). Las seis carencias sociales son: brecha educativa; acceso a la atención de la salud; acceso a la seguridad social; calidad y número de habitaciones de la vivienda; servicios básicos en la vivienda, y seguridad alimentaria. Esta sección está basada en gran medida en la siguiente publicación: "Is Mexico on the Path to Shared Prosperity?" (Cadena K., K. Scott y E. Tiongson), en L. Cord, M. E. Genoni y C. Rodríguez-Castelán (editores), *Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington DC, 2015.



4. **El sector de la vivienda es fundamental para reducir la pobreza y generar crecimiento económico.** En 2012, el sector de vivienda representó el 5,9 % del producto interno bruto (PIB), o el 14,1 % si se tienen en cuenta los alquileres imputados, y generó 3 millones de empleos (el 7,3 % del total)³. El aumento del acceso a la vivienda (o el de mejoramiento las condiciones habitacionales) en zonas urbanas contribuye a reducir la pobreza pluridimensional, que se concentra primordialmente en las ciudades (en 2010, dos tercios de los pobres del país vivían en zonas urbanas). Específicamente, dos de las seis dimensiones de la pobreza no monetaria están relacionadas con la vivienda. Asimismo, la vivienda está conectada indirectamente con el alivio de la pobreza en lo que respecta a su efecto en la capacidad de los hogares para generar ingresos (a través de alquileres o empleo por cuenta propia, que aumentan los ingresos disponibles); su impacto en los resultados de salud pública (según investigaciones, la mejora de las viviendas genera beneficios directos en la prevalencia de enfermedades respiratorias y gastrointestinales en los niños), y el acceso a servicios sociales y de atención de la salud (determinados por la ubicación)⁴.

B. Contexto sectorial e institucional

5. **El déficit habitacional es aún elevado en México a pesar de los grandes aumentos de la oferta de viviendas que se registraron en los últimos años⁵.** De 2000 a 2014, el parque habitacional creció 43 % para hacer frente al aumento del número de hogares generado por el crecimiento demográfico y la disminución en el tamaño de los hogares⁶. A pesar de los 9 millones de unidades habitacionales adicionales que se construyeron durante el período, el aumento de similar magnitud en el número de hogares implica que el déficit habitacional en valores absolutos (conforme se define por el rezago habitacional) se mantuvo estable, en aproximadamente 9,7 millones de unidades (2014)⁷. En el ámbito nacional, 5,5 millones de unidades no cumplen las normas edilicias formales, principalmente debido a la falta de acceso a servicios básicos (déficit cualitativo). Los otros 4,2 millones de unidades se caracterizan por el hacinamiento, están situadas en zonas expuestas a un alto nivel de riesgo o están en tan malas condiciones que deben reemplazarse por completo (déficit cuantitativo), lo que indica una necesidad no satisfecha de unidades habitacionales adicionales. La combinación de un aumento del parque habitacional y un déficit habitacional estable generó una disminución de este último como porcentaje del parque total, del 37 % al 29 %, durante el mismo período, lo que indica que el déficit se está

³ Por alquiler imputado se entiende la metodología internacional estándar para calcular la aportación. Como referencia, y utilizando esta metodología, España y Francia registran un 18,5 % y 22,5 % del PIB, respectivamente.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (2012), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*.

⁵ Esta sección se basa ampliamente en el Servicio de Asesoría Reembolsable sobre Política Habitacional y Financiamiento para Vivienda (P150380), en el que se analizaron los datos correspondientes al período de 2007 a 2014.

⁶ El número de hogares aumentó de 24 millones a 33 millones, y el tamaño del hogar promedio se redujo de 4,3 personas a 3,8 personas por hogar.

⁷ Por déficit habitacional se entiende el rezago habitacional según cálculos realizados por la Sociedad Hipotecaria Federal usando datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Incluye unidades con paredes y/o techos construidos con material de desecho, paneles de madera, bambú, palma, cañas u otro material efímero (déficit cualitativo), o con hacinamiento, es decir, más de una familia por unidad de vivienda (déficit cuantitativo).



reduciendo gradualmente. De cara al futuro, será necesario que el nivel actual de producción anual formal aumente un 70 % para atender la nueva demanda y eliminar el déficit cuantitativo para 2030⁸.

6. **El principal obstáculo que enfrenta la mayoría de la población para acceder a viviendas formales es que son poco asequibles.** La mayoría de los mexicanos no tiene capacidad para pagar las viviendas formales más baratas que produce el mercado. Este tipo de unidad (denominada vivienda económica) cuesta alrededor de MXN 225 230 (alrededor de USD 17 000)⁹ y está al alcance de los hogares con ingresos mensuales de alrededor de tres salarios mínimos o más¹⁰. Lamentablemente, el elevado costo de la tierra en las zonas urbanas implica que esta tipología representa tan solo el 13 % del total de las unidades que se producen formalmente. Más de la mitad de todas las unidades formales que se construyen cuestan alrededor de MXN 301 946 (unos USD 23 000). Estas unidades se denominan vivienda popular, y solo están al alcance de los hogares que ganan más de 4,1 salarios mínimos, es decir los que se sitúan en el quinto decil de ingresos o en deciles más altos. En síntesis, sin algún tipo de apoyo, la mitad de la población de México no puede acceder a la vivienda social típica que puede producir el mercado formal.

7. **El Gobierno federal, a través de la CONAVI, tiene la responsabilidad de definir, promover y coordinar la Política Nacional Urbana y de Vivienda.** La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) se encarga de las políticas generales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en México. La CONAVI, organismo descentralizado de la SEDATU, tiene la responsabilidad específica de definir la política habitacional y ejecutar programas de financiamiento de viviendas económicas. Los Gobiernos de los estados tienen la responsabilidad de formular y aplicar las leyes estatales en materia habitacional (para lo cual generalmente tienen Organismos Estatales de Vivienda, u OREVIS) y de coordinar las actividades entre el nivel local y el federal. Por último, los municipios se encargan de formular y ejecutar los planes de urbanización y otros instrumentos de planificación del uso de la tierra; designar las zonas que son adecuadas para urbanización; asegurar el suministro de servicios básicos y emitir o aprobar licencias y permisos de construcción.

8. **En 2007, la CONAVI puso en marcha el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (el Programa) con el objeto de brindar a los hogares de ingreso bajo la posibilidad de adquirir una vivienda.** En la ley de vivienda de 2007 se dispuso la ejecución de programas de subsidios para vivienda, con financiamiento federal, que: a) estén destinados exclusivamente a los pobres, b) sean

⁸ De 2015 a 2030, se prevé que el número de hogares aumentará un tercio, y en total se sumarán 9,2 millones de nuevos hogares. Tan solo para atender la demanda prevista y abordar el déficit cuantitativo actual, será necesario construir alrededor de 850 000 unidades nuevas al año hasta 2030, en comparación con el promedio de menos de 500 000 unidades formales que se construyeron cada año entre 2007 y 2014.

⁹ En dólares de Estados Unidos de 2014. A raíz de la marcada depreciación del peso mexicano frente al dólar de Estados Unidos durante el año pasado (y el retraso en el ajuste del valor oficial del salario mínimo) los valores en dólares de Estados Unidos de 2014 son mayores que los valores de 2017.

¹⁰ Por ingresos mínimos que permiten acceder a una vivienda se entiende los ingresos que necesita un hogar para acceder a una vivienda al precio promedio correspondiente a esa categoría, mediante el pago de menos del 30 % de los ingresos, el reembolso de una hipoteca a tasa fija a 20 años con un préstamo del 80 % del valor y una tasa de mercado del 11,1 % (Fuentes de datos: Registro Único de Vivienda y CONAVI). La tipología de las viviendas en México se divide en seis categorías que varían considerablemente en términos de precio, tamaño y calidad. Las seis categorías, según su precio promedio en orden ascendente, son: económica, popular, tradicional, media, residencial y residencial+. Esta clasificación fue elaborada por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Si bien estas categorías no son oficiales, se utilizan ampliamente para diferenciar los diversos segmentos del mercado.



progresivos y diferentes para cada segmento de ingresos y c) sean objetivos, transparentes, cuantificables y funcionen en el marco de reglas de operación divulgadas al público. Ese mismo año se puso en marcha el Programa, que es hoy el principal programa federal de vivienda que brinda apoyo directo a beneficiarios de ingreso bajo¹¹. Su principal objetivo es aumentar el acceso a la vivienda mediante el otorgamiento de un apoyo directo basado en la demanda y vinculado a un préstamo para los hogares con ingresos inferiores a 4 unidades de medida y actualización (UMA)¹². El Programa se ha calibrado regularmente para incrementar la eficiencia, la equidad y el carácter progresivo de la focalización. El Banco Mundial ha brindado amplio apoyo técnico al Gobierno de México durante la vigencia del Programa a través de un conjunto de proyectos de servicios de asesoría, financiamiento y análisis que han mejorado su diseño y operación. Las mejoras incorporadas al Programa incluyen lo siguiente:

- a) Diversificación de las soluciones habitacionales disponibles, en cuyo marco los beneficiarios pueden optar por adquirir unidades nuevas o existentes, realizar mejoras en su vivienda, adquirir terrenos urbanizados, autoconstruir su vivienda o alquilar una vivienda.
- b) Eliminación de la condicionalidad inicial en el caso de los prestamistas que trabajan con beneficiarios independientes o empleados en el sector informal para utilizar el apoyo directo con líneas de liquidez otorgadas por el banco nacional de desarrollo inmobiliario.
- c) Ajuste de los parámetros de ingresos para lograr un equilibrio entre el aumento de la capacidad de acceso y la sostenibilidad de la deuda.
- d) Introducción de requisitos en materia de eficiencia energética para las unidades adquiridas con apoyo directo a fin de lograr un sector de vivienda más sostenible desde el punto de vista ambiental.

9. **En 2013, al mismo tiempo que el Gobierno ponía en marcha la nueva Política Nacional Urbana y de Vivienda con el objeto de promover ciudades compactas y sostenibles, la CONAVI incluyó la ubicación entre los criterios de elegibilidad del Programa a fin de desalentar la expansión urbana con baja densidad.** Si bien el Programa fomentó con éxito la producción de viviendas, la mayoría de las unidades nuevas se construyeron en las afueras de las ciudades con un mínimo de infraestructura y servicios urbanos, lo que generó una expansión urbana desmedida e insostenible. El Banco Mundial finalizó recientemente un análisis de la eficiencia del Programa y determinó que estaba orientado adecuadamente, era sostenible desde el punto de vista fiscal y estaba movilizando de manera eficaz la

¹¹ Las Reglas de Operación del Programa se publican anualmente en la Gaceta Oficial y en <http://www.conavi.gob.mx/subsidios-conavi>.

¹² En diciembre de 2016, el Gobierno de México emitió una nueva unidad de valor que habría de utilizarse para denominar todas las obligaciones y programas federales: la “Unidad de Medida y Actualización” o UMA. En febrero de 2017, la CONAVI actualizó las Reglas de Operación del Programa para (entre otras modificaciones) eliminar las referencias a los salarios mínimos e introducir la referencia a la UMA. En 2017, una UMA es equivalente a MXN 75,49 al día (el salario mínimo es equivalente a MXN 80,04 al día). La UMA será actualizada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Si bien las Reglas de Operación del Programa contemplan la elegibilidad de los hogares con ingresos de hasta 5 UMA, el monto del apoyo directo asignado a los hogares con ingresos de entre 4 y 5 UMA es cero.



participación del sector privado¹³. No obstante, la producción de viviendas se llevaba a cabo, en gran medida, sin planificación, sin coordinación y de manera dispersa. Entre 2000 y 2010, en la mayoría de las ciudades mexicanas se registró una disminución considerable del número de personas que vivían en las zonas céntricas, junto con el aumento de las densidades demográficas en sectores de las periferias urbanas, con frecuencia urbanizaciones residenciales grandes y con un único destino¹⁴. Al mismo tiempo, las actividades económicas y los empleos se mantenían en los centros urbanos. Este modelo de expansión urbana aumentaba los gastos en transporte de los hogares de ingreso bajo, elevaba los costos que debían sufragar los Gobiernos para suministrar infraestructura¹⁵ y generaba otras dificultades. En 2013, la CONAVI incluyó la ubicación entre los criterios para la asignación y segmentación de los apoyos directos, como una medida federal para intentar revertir la tendencia de expansión urbana dispersa. En las reglas revisadas, se establecieron montos diferentes del apoyo directo para cada ubicación según las diversas zonas (contornos), con apoyos directos más altos para las viviendas “bien ubicadas”. Por viviendas bien ubicadas se entiende las unidades habitacionales situadas en zonas urbanas con alta densidad de empleo y con acceso a los servicios básicos (véanse los detalles y la metodología en el anexo 1). Asimismo, la CONAVI estableció que las unidades situadas a más de 900 metros de una red de infraestructura existente no podían recibir apoyo del Programa¹⁶.

10. El modelo de expansión urbana anterior a 2013 aumentó las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la mayoría de las ciudades del país. En el marco de un estudio en el que se evaluaron varios escenarios de expansión urbana para Ciudad de México hasta 2050, se estableció que una estrategia de densificación/relleno moderado permitiría reducir las emisiones de GEI entre un 6 % y un 8 % en comparación con una alternativa de crecimiento urbano sin modificaciones¹⁷. El modelo de viviendas horizontales en zonas periurbanas generaba un 44 % más dióxido de carbono (CO₂) que las viviendas verticales intraurbanas, debido principalmente a las emisiones derivadas del transporte. De igual modo, en otro estudio sobre las consecuencias de la expansión espacial de la Zona Metropolitana de Mérida se señala que las emisiones de CO₂ derivadas del transporte público se podrían reducir en casi un tercio en un escenario de crecimiento ideal en el que se utilicen totalmente las densidades permitidas en el casco urbano en comparación con el crecimiento, sin modificaciones, de expansión con baja densidad.

¹³ A través del Programa se ha estimulado con éxito la oferta de viviendas y en total se han desembolsado 1,5 millones en concepto de apoyo directo que respaldaron alrededor del 20 % de las unidades formales edificadas. El apoyo directo está orientado adecuadamente a los hogares de ingreso bajo y muy bajo: los hogares con ingresos inferiores a tres salarios mínimos recibieron el 77,8 % del apoyo directo para adquisición de viviendas y el 75,7 % del apoyo directo para mejora de viviendas.

¹⁴ Durante el período, 18 de las principales ciudades de México perdieron más del 20 % de la población de su casco urbano. Este párrafo se basa ampliamente en el análisis elaborado como parte del estudio Mexico Urbanization Review (Revisión de Urbanización en México, P133243).

¹⁵ Por ejemplo, los municipios con la densidad más baja tenían casi 1,5 veces más gasto municipal en obra pública e infraestructura per cápita en 2010.

¹⁶ La CONAVI ha elaborado una definición muy detallada de los criterios de ubicación para determinar el monto del apoyo directo. Ha definido las zonas urbanas centrales sobre la base de la densidad del empleo (U1); las zonas adyacentes con menores densidades de empleo pero en las que la mayoría de las viviendas (por lo menos el 75 %) cuenta con servicios básicos (U2), y una zona contigua de 900 metros alrededor de estas áreas (U3). Asimismo, la definición se revisa en forma periódica. El anexo 1 contiene una explicación más detallada.

¹⁷ Véanse: i) Centro Mario Molina (2015), *Escenarios de planeación urbana: Zona metropolitana del valle de México*; ii) Centro Mario Molina, *Ciudades: Mérida Ciudades de Crecimiento*, México, Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía Y Medio Ambiente A.C.; iii) Centro Mario Molina, *Vivienda Sustentable: La Localización como Factor Estratégico*, México: Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía Y Medio Ambiente A.C.



11. **Si bien a través del Programa se ha ayudado con éxito a aumentar la oferta de viviendas, aún quedan desafíos para alcanzar el principal objetivo del Programa: aumentar el acceso a viviendas bien ubicadas y lograr que sean más asequibles para los sectores informales y vulnerables.** Los criterios de ubicación introducidos en 2013, si bien necesarios y plenamente justificados, generaron un cierto grado de tensión con el objetivo original de lograr asequibilidad, establecido en el Programa. Asimismo, las viviendas mejor ubicadas son relativamente más caras en todas las zonas urbanas, y pese a los ajustes por ubicación, en 2014 solo el 3,2 % de los apoyos directos se asignaron a unidades en áreas céntricas y el 17,9 % a zonas que ya contaban con todos los servicios a través de redes de infraestructura. Esto indica que la diferencia de los apoyos directos de una zona a otra no logró compensar el mayor valor de la tierra en el centro de la ciudad y, por lo tanto, no actuó como un incentivo para que el mercado privado construyera unidades asequibles en el casco urbano. Además, los trabajadores informales están sujetos a grandes discrepancias en términos de asequibilidad en comparación con los beneficiarios formales del mismo grupo de ingresos¹⁸. La amplia mayoría de los apoyos directos se ha destinado a trabajadores formales (84 %) en vez de a trabajadores informales (16 %). Aunque los trabajadores informales constituían el 55 % de la fuerza laboral en 2014, solo recibieron el 16 % de los préstamos con apoyos directos. Asimismo, es mucho más probable que los trabajadores formales reciban apoyos directos para adquisición de vivienda, mientras que los independientes reciben principalmente apoyos directos para autoproducción y préstamos para mejoras¹⁹. Esta tendencia indica la ausencia de una vía sólida para otorgar a los trabajadores informales préstamos destinados a la adquisición de viviendas.

12. **Actualmente, la CONAVI está analizando la posibilidad de diversificar las opciones habitacionales más allá de las viviendas terminadas para brindar un mejor servicio a la población informal y excluida tradicionalmente.** La CONAVI ha modificado la orientación del Programa con el objeto de asignar prioridad a los hogares informales y de ingreso bajo y está identificando a los prestamistas que estén dispuestos a trabajar con estos sectores de la población, y con otros sectores que han estado excluidos tradicionalmente, como las mujeres, las personas con discapacidades y los jóvenes. Dado que los grupos informales y vulnerables no pueden obtener con facilidad préstamos a largo plazo, las soluciones de autoproducción se adaptan mejor a sus necesidades y preferencias.

13. **Asimismo, es fundamental que la CONAVI trabaje en colaboración con los municipios para reducir las restricciones regulatorias y fortalecer la planificación urbana a nivel local.** En esta etapa también es necesario complementar el apoyo basado en la demanda con políticas orientadas a promover la oferta a nivel local, como las reformas regulatorias y los incentivos fiscales y en materia de uso de la tierra. Aunque la CONAVI es el organismo responsable de fijar la política habitacional de México, los Gobiernos locales se encargan de formular y ejecutar los planes de urbanización y otros instrumentos de planificación del uso de la tierra. En ese respecto, los Gobiernos locales tienen la capacidad de establecer las zonas aptas para el desarrollo habitacional y regular cuestiones fundamentales, entre ellas, las normas, las densidades, los usos mixtos o individuales, los procesos de otorgamiento de permisos o los requisitos relativos a las zonas de estacionamiento. Estas reglamentaciones urbanas inciden directamente en los costos de los promotores inmobiliarios y, por lo

¹⁸ A efectos de este documento, por informal se entiende un hogar encabezado por una persona que no está afiliada a un fondo de previsión destinado a la vivienda (INFONAVIT, Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [FOVISSSTE] o Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas [ISSFAM]).

¹⁹ El 70 % de los apoyos directos que se otorgan a trabajadores formales se destina a la adquisición de viviendas nuevas, en comparación con tan solo el 1 % de los apoyos directos que se otorgan a trabajadores informales. El 53 % de los apoyos directos que se otorgan a los trabajadores informales se destina a autoproducción y el 39 % a préstamos para mejoras.



tanto, en el precio y la asequibilidad²⁰. De cara al futuro, la CONAVI debe trabajar en colaboración con los Gobiernos locales para analizar soluciones innovadoras en cuyo marco la combinación del apoyo directo con reglamentaciones urbanas progresivas permita desarrollar unidades más asequibles dentro de las zonas urbanas existentes en las ciudades.

14. **Los obstáculos locales a la urbanización han impedido la creación de una oferta elástica en el mercado de viviendas.** Los mercados de tierras urbanas no siempre responden a la demanda. Esto puede ser consecuencia de leyes de urbanismo inflexibles y restrictivas, normas de urbanización excesivamente exigentes, restricciones en materia de densidad y uso de la tierra, requisitos relativos a las zonas de estacionamiento, procedimientos prolongados o complejos para la obtención de permisos y otras reglamentaciones que incrementan los costos de los promotores inmobiliarios y hacen que la oferta sea, en efecto, inelástica. Asimismo, las ciudades suelen carecer de instrumentos eficaces de gestión de la tierra, la capacidad para estructurar y financiar proyectos urbanos y/o la estructura institucional necesaria para ejecutar proyectos de renovación urbana. El costo de la tierra es, con frecuencia, el principal factor individual que incide en la mejora de la economía del desarrollo de viviendas asequibles. Es habitual que el costo de la tierra supere el 40 % del precio total de la propiedad²¹. Si se permiten los usos mixtos y las densidades más elevadas, el alto costo de la tierra se puede distribuir entre un número mayor de unidades y diversos segmentos de ingresos y así lograr que las viviendas asequibles sean viables en las ciudades mexicanas²².

C. Objetivos de nivel superior a los cuales contribuye el proyecto

15. **El proyecto propuesto está en consonancia con la estrategia de alianza con el país para los años fiscales 2014 a 2019²³.** En particular, mediante el proyecto propuesto, se respalda el objetivo de “promover el crecimiento ecológico e inclusivo” que se establece en dicha estrategia. Según el diagnóstico de la estrategia de alianza con el país, la urbanización ha sido categórica e ineficaz, con modelos de baja densidad que no son propicios para generar economías de escala en los ámbitos de producción, movilidad laboral y del capital, y consumo. Actualmente, las ciudades generan el 75 % de las emisiones de GEI del país. Mediante el proyecto se fomentará un desarrollo ecológicamente más adecuado, más inclusivo y sostenible que mitigará el cambio climático a través del apoyo a los proyectos de vivienda que estén incluidos en zonas de urbanización aprobadas y a los proyectos de reconversión que promuevan la preservación del patrimonio cultural, las densidades residenciales más elevadas, la zonificación de uso mixto, la fusión flexible de terrenos, y las normas de urbanización.

16. **El diseño del proyecto propuesto también contribuye directamente al doble objetivo del Grupo Banco Mundial y al Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.** Mediante la provisión de

²⁰ Esto reviste especial importancia en el caso de los alquileres. Los inquilinos suelen asignar a la ubicación y la accesibilidad mucho más valor que los propietarios. Dado que la tierra situada en la zona céntrica es mucho más cara, en las ciudades de México prácticamente no existen proyectos de alquileres asequibles.

²¹ McKinsey Global Institute (2014), *A Blueprint for Addressing the Global Affordable Housing Challenge*.

²² Por ejemplo, la proporción media del costo de la tierra por precio unitario puede llegar al 60 % en Mumbai, al 41 % en Río de Janeiro y al 50 % en Riad.

²³ Informe n.º 80800-MX, analizado por el Directorio el 12 de diciembre de 2013.



apoyos directos para la vivienda asequible, con el proyecto propuesto se fomentará la inclusión social en las ciudades y se mejorarán las condiciones de vida de los habitantes de ingreso bajo de las zonas urbanas, a la vez que se incidirá directamente en el indicador de pobreza multidimensional del país. Varios estudios han demostrado que las mejoras cualitativas en las viviendas están relacionadas con una menor incidencia de enfermedades digestivas y respiratorias; mejoras en las tasas de asistencia y desempeño escolar; y reducciones de las tasas de violencia y desempleo²⁴. Las viviendas urbanas bien ubicadas también mejoran el acceso a los servicios urbanos y las oportunidades de empleo, y son uno de los principales motores de las ciudades inclusivas, resilientes y sostenibles.

II. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO

A. Objetivo de desarrollo del proyecto

El objetivo de desarrollo del proyecto es aumentar el acceso a la vivienda social para los beneficiarios de ingreso bajo.

B. Beneficiarios del proyecto

17. A través del proyecto propuesto, se beneficiará directamente a personas de ingreso bajo (con ingresos inferiores a 4 UMA) y a los Gobiernos locales seleccionados. Se estima que alrededor de 28 700 personas recibirán apoyo directo en el marco del proyecto propuesto para acceder a la vivienda formal. Asimismo, cinco Gobiernos locales recibirán asistencia técnica directa para fortalecer la planificación urbana. En el marco del componente 2, en particular, se estima que el 60 % de los beneficiarios serán hogares encabezados por una mujer²⁵.

18. Se prevé que mediante el componente 3 se beneficie indirectamente a otros Gobiernos locales a través de su potencial de repetición y su efecto de demostración sobre la posibilidad de catalizar las viviendas asequibles bien ubicadas a través de la planificación urbana inclusiva.

C. Indicadores de resultados del objetivo de desarrollo del proyecto

19. La consecución del objetivo de desarrollo del proyecto se medirá mediante los indicadores que se indican en el cuadro 1.

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (2012), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*; Lipman, B (2005). *Something's Gotta Give: Working Families and the Cost of Housing*; The Urban Prospect (2001), *Housing and Schooling*; Passeio Rabideau, J. M. y P. A. Toro (1997), *Social and Environmental Predictors of Adjustment in Homeless Children*; Meyers, A., Cutts, D. Frank, D.A., Levenson, S., Skalicky, A., Heeren, T., Cook, J. Berkowitz, C., Black, M., Casey, P. y N. Zaldivar (2005), *Subsidized Housing and Children's Nutritional Status: Data from a Multisite Surveillance Study*.

²⁵ La proporción de beneficiarias mujeres varía según la modalidad del programa: una proporción mayor de mujeres recibe apoyo a través de la modalidad de autoproducción (60 %), mientras que en el caso de la modalidad de adquisición, la proporción de beneficiarias mujeres es menor (alrededor del 39 %).

**Cuadro 1. Indicadores del objetivo de desarrollo del proyecto**

Indicador de desarrollo del proyecto	Componente
1. Número de apoyos directos asignados para beneficiarios de ingreso bajo	1 y 2
2. Porcentaje de apoyos directos para beneficiarios informales (no afiliados)	1 y 2
3. Número de ciudades que adoptan medidas o acciones concretas para aumentar la densidad o atenuar los cuellos de botella regulatorios para el suministro de viviendas asequibles	3

20. Asimismo, el proyecto propuesto incluirá indicadores de seguimiento intermedios, por ejemplo, la proporción de los apoyos directos asignados a beneficiarios con ingresos inferiores a 2,6 UMA (deciles 1 a 3); el número de beneficiarias mujeres, y el porcentaje de beneficiarios pertenecientes al sector informal (no afiliados). En la sección titulada “Marco de Resultados”, se incluye un resumen completo y una descripción de estos indicadores.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Componentes del proyecto

21. A través del proyecto propuesto se respaldará el Programa vigente de la CONAVI que consiste en ampliar el acceso a la adquisición y la autoproducción de soluciones habitacionales para beneficiarios de ingreso bajo. Los fondos del proyecto complementan una asignación presupuestaria más grande que el Gobierno federal ha destinado al Programa²⁶.

22. En las Reglas de Operación del Programa se establece el otorgamiento de apoyo directo para a) adquisición de viviendas nuevas o existentes; b) ampliación o mejora de viviendas; c) adquisición de terrenos urbanizados, y d) autoproducción de viviendas. Mediante el proyecto propuesto, se financiarán apoyos directos para adquisición y autoproducción, dado que se consideró que revestían prioridad en lo referente a la segmentación del mercado. Además, se financiará el apoyo a los Gobiernos locales para reducir las restricciones existentes en materia regulatoria y de planificación urbana a fin de propiciar proyectos de viviendas asequibles en el casco urbano. El anexo 1 contiene una descripción más detallada del proyecto, incluidos los criterios de elegibilidad y ubicación.

El proyecto incluye tres componentes:

23. **Componente 1: Adquisición de unidades habitacionales (USD 48,75 millones; financiamiento del BIRF: 100 %).** El objetivo de esta actividad es aumentar el acceso a la vivienda ayudando a los beneficiarios de ingreso bajo a adquirir su primera unidad habitacional nueva o existente en zonas elegibles, a través de la provisión de apoyos directos. Por “beneficiarios de ingreso bajo” se entiende los

²⁶ Entre 2007 y 2014, la asignación del presupuesto federal propuesta para el Programa ascendió, en promedio, a USD 425 millones al año.



beneficiarios elegibles con ingresos inferiores a 4 UMA, según se establece en las Reglas de Operación del Programa. Por “zonas elegibles” se entiende los contornos U1 y U2 designados en la Política Nacional Urbana y de Vivienda y utilizados por la CONAVI en el marco del programa actual (en el anexo 1 se incluye una descripción detallada).

24. **Componente 2: Autoproducción de unidades habitacionales (USD 50 millones; financiamiento del BIRF: 100 %).** El objetivo de esta actividad es aumentar el acceso a la vivienda ayudando a los beneficiarios de ingreso bajo a diseñar y construir sus unidades habitacionales a través de la provisión de apoyo directo. La modalidad de autoproducción abarca el proceso de diseño y construcción —en el terreno propiedad del beneficiario— de una solución habitacional, bajo el control directo del beneficiario, mediante la autoconstrucción o a través de la contratación de un tercero. En el contexto de este componente, los hogares también reciben asistencia técnica sobre técnicas de construcción, gestión de contratos y conocimientos financieros básicos. El apoyo directo se combina con uno o varios microcréditos otorgados generalmente por instituciones de microfinanciamiento, promotores de viviendas sociales, cooperativas o Sociedades Financieras de Objeto Múltiple. En este caso, el beneficiario puede aportar su ahorro en especie o mediante su propio trabajo.

25. **Componente 3: Fortalecimiento de la planificación urbana (USD 1 millón; financiamiento del BIRF: 100 %).** El propósito de las actividades descritas a continuación es fomentar el desarrollo de viviendas sostenibles mediante la realización de a) estudios técnicos y analíticos para prestar asistencia en la formulación/revisión de algunos instrumentos de planificación urbana a nivel municipal, entre ellos: i) diagnósticos de la demanda de viviendas; ii) análisis de las necesidades de infraestructura con el objeto de aportar información para la formulación de planes maestros de renovación urbana y/o densificación; iii) estudios de prefactibilidad técnica; iv) estudios arquitectónicos de diseño urbano; v) estructuración financiera para inversiones en viviendas asequibles, y b) campañas de concienciación de los ciudadanos y otras actividades de difusión/comunicación.

26. Este componente se ejecutaría en forma simultánea a los componentes 1 y 2 y su objetivo es catalizar la elaboración de proyectos de viviendas asequibles bien ubicadas en municipios de todo el país, a través del financiamiento de estudios técnicos para aportar información a los instrumentos de planificación urbana.

27. **Cobeneficios en materia de mitigación del cambio climático.** El proyecto propuesto generará cobeneficios en materia de mitigación del cambio climático a través de apoyo a la integración de la planificación del transporte y el desarrollo urbano. En el marco del componente 1, el 100 % de los apoyos directos para adquisición de viviendas se otorgarán en zonas edificadas existentes (contornos U1 y U2). Este beneficio relativo a la ubicación mitigará el cambio climático mediante la reducción del kilometraje del tránsito de vehículos de los residentes y el uso de las redes de infraestructura existentes en comparación con la alternativa sin modificaciones, es decir nuevo desarrollo periférico con baja densidad, que requeriría inversiones adicionales en caminos e infraestructura. Asimismo, alrededor del 10 % de las unidades habitacionales que se adquieran con los apoyos directos se ajustarán a las medidas de mitigación apropiadas para México, que incluyen artefactos, alumbrado público y equipos de calefacción y refrigeración con bajo consumo de agua y energía, con la consiguiente reducción de las



emisiones totales de GEI²⁷. A través del componente 3, el 100 % del financiamiento se destinará a estudios para mejorar los planes de desarrollo urbano con el objeto de lograr un desarrollo residencial más compacto y denso con mayor proximidad a las opciones de tránsito público en las áreas centrales de las ciudades. Los cobeneficios en materia de mitigación del cambio climático comprenden el 41,75 % de los recursos del proyecto, específicamente los montos totales asignados a apoyos directos para adquisición de viviendas nuevas en el marco del componente 1 y el financiamiento para estudios establecido en el componente 3.

B. Costos y financiamiento del proyecto

28. El BIRF financiará USD 100 millones como se indica en el cuadro siguiente. El préstamo propuesto será de margen variable, con un vencimiento final de 15 años que incluye un período de gracia de 14,5 años.

Componentes del proyecto	Costo del proyecto (millones de USD)	Financiamiento del BIRF o la AIF (millones de USD)	Fondos fiduciarios	Financiamiento de contrapartida
Componente 1: Adquisición de unidades habitacionales	48,75	48,75	—	—
Componente 2: Autoproducción de unidades habitacionales	50,00	50,00	—	—
Componente 3: Fortalecimiento de la planificación urbana inclusiva	1,00	1,00	—	—
Costo total	99,75	99,75	—	—
Total de costos del proyecto	99,75	99,75	—	—
Comisión inicial	0,25	0,25	—	—
Total de financiamiento requerido	100,00	100,00	—	—

C. Enseñanzas aprendidas y reflejadas en el diseño del proyecto

29. **El diseño del proyecto se ha basado en las enseñanzas aprendidas a partir de las intervenciones más recientes en el sector urbano y habitacional de México.** El Banco Mundial tiene un

²⁷ La CONAVI está ejecutando programas piloto similares para vincular los apoyos directos a la adquisición de viviendas existentes con bajo consumo de energía. Asimismo, insta a los OEO a incluir este tipo de elementos de diseño en la modalidad de autoproducción.



compromiso de dos décadas en el sector urbano y habitacional de México, que comprende diversos servicios de financiamiento, análisis y convocatoria. El diseño del actual Programa de apoyo directo se configuró a través del profundo compromiso del Banco Mundial. Durante los últimos tres años, a través del Enfoque Programático para la Política Urbana y Habitacional (P147899), el Banco Mundial finalizó a) el Informe de la Revisión de Urbanización en México (P133243), y b) el Servicio de Asesoría Reembolsable sobre Política Habitacional y Financiamiento para Vivienda (P150380). Varias de las enseñanzas aprendidas como parte de este proceso se han incorporado en el diseño del proyecto, en particular, la necesidad de ajustar los parámetros del programa, la importancia de diversificar las soluciones habitacionales más allá de las viviendas terminadas, y la necesidad de trabajar en colaboración con los municipios para reducir las limitaciones relacionadas con la oferta derivadas de la reglamentación urbana.

30. **En el proyecto se incorporan las recomendaciones del examen reciente que realizó el Grupo de Evaluación Independiente (IEG) acerca de los proyectos de financiamiento para la vivienda del Banco Mundial²⁸.** Algunos de los problemas identificados por el IEG en el examen fueron la falta de grupos de beneficiarios y seguimiento de los resultados claramente definidos, la necesidad de incluir instituciones de financiamiento para la vivienda y prestamistas hipotecarios comerciales claves, y la disociación de los programas de nivel nacional con respecto a las estrategias paralelas de desarrollo urbano. Estas enseñanzas se incorporan en el diseño actual del proyecto mediante la provisión de diferentes opciones de soluciones habitacionales para los distintos segmentos del mercado; la movilización de las instituciones financieras comerciales y no bancarias existentes para combinar las hipotecas con los apoyos directos y las contribuciones de los beneficiarios; y la segmentación del mercado para garantizar que el desempeño de la cartera de préstamos siga siendo adecuado. Por último, mediante el componente 3, se reducirán los obstáculos que limitan la producción de viviendas asequibles en las áreas centrales de la ciudad.

IV. EJECUCIÓN

A. Mecanismos institucionales y de ejecución

31. El proyecto será ejecutado por la CONAVI. El banco mexicano de desarrollo, Nacional Financiera S.N.C., I.B.D. (NAFIN), oficiará de agente financiero. La CONAVI es una unidad desconcentrada de la SEDATU con personalidad jurídica independiente y autonomía presupuestaria. Todos los aspectos técnicos y fiduciarios del proyecto estarán a cargo de las unidades asignadas existentes dentro de la CONAVI, y la coordinación general será efectuada por la Subdirección Asuntos Multilaterales y Sustentabilidad. Los mecanismos de ejecución específicos se establecen en las reglas de operación del Programa, que se publican anualmente en la Gaceta Oficial y se instrumentan en el Manual de operaciones.

32. Para ejecutar el Programa, la CONAVI celebra Convenios de Adhesión con las entidades que otorgan los préstamos a los beneficiarios, denominadas Entidades Ejecutoras (EE). Las EE son bancos comerciales privados u otras instituciones de crédito, y son las responsables de transferir el apoyo directo a los receptores elegibles y de garantizar que este se utilice de conformidad con las directrices

²⁸ Banco Mundial (2016), *World Bank Group Support for Housing Finance: An IEG Learning Product*.



de la CONAVI. En la modalidad de autoproducción, además de las EE, el beneficiario debe trabajar en conjunto con un OEO, que es responsable de brindar asistencia técnica al beneficiario acerca del diseño técnico y la construcción, y que generalmente también actúa como constructor independiente. En el anexo 2 se incluye la descripción detallada de la ejecución del proyecto y las funciones y responsabilidades de todas las partes interesadas.

B. Seguimiento y evaluación de los resultados

33. En el Marco de Resultados se describen los indicadores intermedios y los referentes al objetivo de desarrollo del proyecto. En el anexo 2, se analizan en detalle los mecanismos y las actividades de seguimiento y evaluación. La CONAVI cuenta con un sólido sistema de información, el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda, que se mantiene y se actualiza periódicamente, y que brindará información esencial para la supervisión y el seguimiento. Asimismo, el Registro Único de Vivienda (RUV), una fuente de información independiente sobre la oferta y la demanda de vivienda, ofrece datos con referencias geográficas sobre los apoyos directos y préstamos asignados. Este sistema compila toda la información sobre vivienda disponible en el país, lo que incluye mapas de todas las reservas de tierras existentes, la oferta de vivienda, y los datos de los posibles beneficiarios, y publica informes mensuales y trimestrales sobre vivienda²⁹.

C. Sostenibilidad

34. **Mediante el proyecto se respaldan los objetivos de la Política Nacional Urbana y de Vivienda con la mejora de la sostenibilidad ambiental y económica de las ciudades.** A través del componente 1, se proporcionarán apoyos directos para la adquisición de viviendas en las zonas urbanas existentes con mayor proximidad a los puestos de trabajo y los servicios. De este modo, se reducirán los gastos y la carga que suponen los traslados desde y hacia el lugar de trabajo para los hogares beneficiarios. También se reducirá la inversión en infraestructura que necesitarán los Gobiernos locales para el nuevo desarrollo urbano periférico. Además, al menos el 10 % de las unidades adquiridas con apoyos directos también incluirá tecnologías con bajo consumo de energía (a través del programa Ecotecnologías), lo que generará un ahorro adicional para los hogares y los proveedores de servicios públicos. Mediante el componente 3, se consolida este esfuerzo al reducir los obstáculos que impiden la provisión de viviendas asequibles en las áreas centrales de las ciudades.

35. **El diseño del proyecto es sostenible desde el punto de vista fiscal.** Los montos del apoyo directo por beneficiario son relativamente bajos y se centran en la movilización de créditos y ahorros. Debido al bajo gasto por beneficiario, el Programa representó solo el 0,26 % del gasto presupuestario del Gobierno de México en 2014. Esto, combinado con el monto moderado del apoyo directo per cápita, permite que el Programa llegue a una mayor cantidad de beneficiarios en comparación con programas similares de otros países. Dado que los apoyos directos movilizan contribuciones adicionales que incluyen ahorros e hipotecas, se generan efectos secundarios positivos para el sector de financiamiento para la vivienda.

²⁹ Disponible en http://sniiv.conavi.gob.mx/SNIIV_Ini.aspx.



D. Función de los asociados

No se aplica.

V. PRINCIPALES RIESGOS

A. Calificación general del riesgo y explicación de los principales riesgos

36. **La calificación general del riesgo asignada al proyecto es moderada.** Los riesgos individuales se incluyen en la Herramienta de Calificación del Riesgo de las Operaciones Sistemáticas. Los riesgos con la calificación más alta y las medidas de mitigación pertinentes están relacionados con los aspectos fiduciarios.

37. **Aspectos fiduciarios.** El riesgo en la esfera de la gestión financiera es sustancial. El proyecto incluye complejos mecanismos de ejecución y un flujo complicado de fondos e información que involucra a numerosos actores. La CONAVI y NAFIN deberán trabajar en forma coordinada para llevar a cabo algunas de las tareas de gestión financiera, por ejemplo, preparar los informes financieros y las solicitudes de desembolso. Sin embargo, existen varios factores atenuantes que reducen el riesgo: a) los mecanismos generales de gestión financiera del país son sólidos, y el presupuesto funciona en el contexto de un marco jurídico integral y consolidado, y b) dentro del Programa propiamente dicho, existen reglas claras de operación, documentación de gastos y supervisión, y una unidad de gestión financiera competente que depende de la CONAVI. Asimismo, el Banco Mundial efectuará supervisiones periódicas de la gestión financiera y ofrecerá ejercicios regulares de capacitación y fortalecimiento de la capacidad, y el proyecto será auditado anualmente por una empresa independiente de conformidad con los términos de referencia que resulten aceptables para el Banco Mundial.

VI. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN INICIAL

A. Análisis económico y financiero (si corresponde)

38. Se utilizó un análisis de costos y beneficios para evaluar el impacto del proyecto en los hogares comparando los escenarios “con” y “sin” apoyo directo. Los resultados indican que la intervención prevista es una inversión valiosa que tendrá un impacto positivo en la calidad de vida de los beneficiarios. Cuando el proyecto se evalúa suponiendo que los beneficiarios no cambiarán de ubicación, los resultados indican que ambos componentes son económicamente viables, con una rentabilidad de alrededor del 30 %. El proyecto completo tiene una tasa de rentabilidad del 30 % y beneficios netos de aproximadamente USD 122 millones. Los beneficios totales equivalen al doble de los costos, lo que deja un amplio margen para las incertidumbres durante el período de las intervenciones. En el anexo 4 se incluye un resumen más detallado del análisis económico.



B. Aspectos técnicos

39. **Como parte del Enfoque Programático sobre el Sector Urbano y de Vivienda de México (P147899), se realizó un examen técnico profundo del Programa y su capacidad para abordar la demanda de viviendas en México.** En el examen se determinó que el Programa estaba orientado adecuadamente, era sostenible desde el punto de vista fiscal y estaba movilizando de manera eficaz la participación del sector privado³⁰. A través del Programa se ha estimulado con éxito la oferta de viviendas y en total se han desembolsado 1,5 millones en concepto de apoyo directo que respaldaron alrededor del 20 % de las unidades formales edificadas. El apoyo directo está orientado adecuadamente a los hogares de ingreso bajo y muy bajo: los hogares con ingresos inferiores a tres salarios mínimos recibieron el 77,8 % de los apoyos directos para adquisición de viviendas y el 75,7 % de los apoyos directos para mejora de viviendas. La CONAVI ya ha incorporado varias recomendaciones del análisis técnico realizado por el Banco. Una de las principales recomendaciones fue ajustar los parámetros de Programa (monto del apoyo directo, precio máximo de la vivienda) para intensificar la asignación a los grupos más necesitados y reconocer la heterogeneidad de los precios y los ingresos en las diferentes zonas urbanas. En marzo de 2016, la CONAVI puso en marcha un programa piloto con montos ajustados de los apoyos directos (más elevados para las áreas centrales de las ciudades) a fin de calibrar los montos de los apoyos directos a mediano plazo. En el análisis también se recomendó intensificar y priorizar las soluciones habitacionales más allá de las viviendas terminadas (alquiler y autoproducción), ya que estas suelen favorecer a la población empleada en el sector informal y tradicionalmente excluida (el 60 % de los apoyos directos para la autoproducción se destina a mujeres) que pueden tener problemas para obtener (y reembolsar) un préstamo a largo plazo. A tal fin, la CONAVI puso en marcha dos programas piloto nuevos de apoyo directo para el alquiler de viviendas y actualmente elabora una propuesta para un nuevo marco reglamentario para pequeños propietarios que se focaliza en los inquilinos de ingreso bajo. En el cuadro A1.6 del anexo 1, se incluye una lista más detallada de las conclusiones principales del examen técnico.

C. Gestión financiera

40. El Banco Mundial realizó una evaluación de la gestión financiera de conformidad con la OP/BP 10.00 y las Directrices para la Evaluación de los Mecanismos de Gestión Financiera en los Proyectos Financiados por el Banco Mundial. El proyecto incluye complejos mecanismos de ejecución y un flujo complicado de fondos e información que involucra a numerosos actores (beneficiarios), incluidas la CONAVI como organismo de ejecución a cargo de los componentes del proyecto y NAFIN como agente financiero; estos dos organismos deberán trabajar en forma coordinada para llevar a cabo algunas de las tareas de gestión financiera, por ejemplo, preparar los informes financieros y las solicitudes de desembolso. El riesgo referente a la gestión financiera que surge de este complejo proceso se mitiga a través de diversos mecanismos, que incluyen a) los sólidos mecanismos generales de gestión de las finanzas públicas del país; b) el hecho de que el Programa se rige por una serie de reglas de operación bien definidas que incluyen criterios de elegibilidad estrictos para seleccionar a los beneficiarios y directrices claras sobre la transferencia del dinero, la documentación de los gastos del Programa, y la supervisión del Programa, y c) la considerable experiencia de la CONAVI en materia de colaboración con

³⁰ En el análisis realizado como parte del Servicio de Asesoría Reembolsable sobre Política Habitacional y Financiamiento para Vivienda (P150380), se consideró el período comprendido entre 2007 y 2014.



el Banco Mundial y el hecho de que la unidad de gestión financiera tiene una excelente dotación de personal con una segregación adecuada de las funciones. El Banco Mundial efectuará supervisiones periódicas de la gestión financiera y ofrecerá actividades de capacitación para fortalecer la capacidad. El proyecto será auditado anualmente por una empresa de auditoría aceptable, de conformidad con los términos de referencia que resulten aceptables para el Banco Mundial. En el anexo 3 se describen los mecanismos detallados de gestión financiera.

D. Adquisiciones

41. El Banco Mundial realizó una evaluación en materia de adquisiciones a fin de determinar la capacidad de la CONAVI para ejecutar las actividades relacionadas con adquisiciones en el marco del proyecto. La capacidad dentro de la CONAVI se consideró adecuada para la ejecución del proyecto. En el marco del componente 1, no se identificaron actividades relacionadas con adquisiciones. Mediante el componente 2, se financiará el apoyo directo para la autoproducción de soluciones habitacionales en el marco de prácticas comerciales de conformidad con lo establecido en el párrafo 3.13 de las Normas sobre Adquisiciones. Las prácticas comerciales se seleccionaron como el método de adquisición más adecuado, habida cuenta de los montos muy bajos de las compras (según las estimaciones, de hasta USD 3572 de un costo total de USD 17 028 de la solución habitacional), y debido a la diversidad de las prácticas utilizadas en todo el país, según el OEO y la dispersión geográfica de las actividades. En general, los OEO incluyen en sus manuales referencias sobre el precio de los materiales que han de utilizarse en las soluciones habitacionales, y si bien las prácticas comerciales son diversas, en todos los casos los OEO deben estar acreditados por la CONAVI.

42. Mediante el componente 3, se financiarán los servicios de consultoría y de no consultoría contratados directamente por la CONAVI previo acuerdo con los municipios (estas actividades no se consideran complejas). En el anexo 2 se describen los mecanismos detallados de adquisiciones. El organismo de ejecución ha preparado un Plan de Adquisiciones para los primeros 18 meses del Programa, en el que se sientan las bases de los métodos de adquisiciones. Las actividades y los montos correspondientes de este Plan de Adquisiciones se confirmarán y perfeccionarán una vez que se inicie la ejecución del proyecto. Este plan estará disponible en el sitio web externo del Banco Mundial y en el Sistema de Seguimiento en Adquisiciones (STEP) u otro sistema convenido con el Banco. El Plan de Adquisiciones se actualizará con el acuerdo del Banco Mundial una vez por año o según sea necesario para reflejar las necesidades reales de ejecución del proyecto y las mejoras en la capacidad institucional.

E. Aspectos sociales (con inclusión de las salvaguardas)

43. **Se prevé que el proyecto tenga impactos sociales positivos al aumentar el acceso a las soluciones habitacionales para los beneficiarios de ingreso bajo.** Desde su creación, el Programa ha proporcionado alrededor de 1,5 millones de apoyos directos a una cantidad equivalente de beneficiarios. La mayoría de los apoyos directos han beneficiado a hogares con ingresos inferiores a 3 UMA (el 77,8 % de las adquisiciones de viviendas). Desde 2016, el Programa también ha mejorado su estrategia de focalización para llegar a los hogares más pobres y vulnerables ajustando los montos del apoyo directo y priorizando la autoproducción de soluciones habitacionales. Estas soluciones son más adecuadas para las personas empleadas en el mercado informal y los segmentos excluidos de la



población. Por ejemplo, el 60 % del total de apoyos directos para la autoproducción de viviendas es recibido por hogares encabezados por una mujer. A tal efecto, el componente 2 tiene como objetivo ofrecer soluciones de financiamiento para los grupos de menores ingresos de la población objetivo al focalizarse en los apoyos directos para la autoproducción.

44. **No se prevé que el proyecto genere situaciones de adquisición involuntaria de tierras o desplazamiento de personas en el país, sean o no poblaciones indígenas.** Mediante el proyecto se respaldará un programa orientado por la demanda que se ejecuta a través de un sistema voluntario en el que las personas (no grupos ni comunidades) solicitan asistencia para construir o adquirir una vivienda acorde a su capacidad económica y financiera. Los beneficiarios deben utilizar el apoyo directo para adquisición o mejoramiento de viviendas situadas en tierras bajo propiedad privada. Habida cuenta del carácter voluntario e individual del programa, no se prevén actividades que pudieran ocasionar la expropiación o la incautación de tierras ocupadas precariamente y, por ende, no se aplica la OP/BP 4.12 (Reasentamiento Involuntario).

45. **Mediante el proyecto se respaldará un Programa existente que tiene alcance nacional e incluye estados donde habitan pueblos indígenas; por lo tanto, se aplica la OP/BP 4.10 (Pueblos Indígenas).** Si bien no se prevé que el proyecto tenga impactos negativos en los pueblos indígenas, el Prestatario ha elaborado una evaluación social y un Plan para los Pueblos Indígenas (PPI) para determinar los impactos positivos o negativos, las posibles medidas de mitigación necesarias, y en particular, formas de optimizar los posibles beneficios para los pueblos indígenas. El Programa ha sido eficaz para proporcionar soluciones habitacionales para los hogares de ingreso bajo de los municipios indígenas. Por ejemplo, en 2010, a través del Programa, se asignaron apoyos directos en 1070 de los 2424 municipios indígenas de México. En noviembre de 2016 se llevó a cabo un proceso de consulta sobre el PPI con pueblos indígenas. Las consultas abarcaron dos regiones clave de México (Yucatán y Campeche), que se seleccionaron teniendo en cuenta: i) la densidad relativa de población indígena (> 40 % de la población total), y ii) las localidades con poblaciones indígenas que reciben por lo menos un tipo de asistencia del Programa, entre las tres modalidades de mejoras y autoproducción. Los participantes en las sesiones de consulta incluyeron: i) beneficiarios anteriores que recibieron apoyos directos para vivienda a partir de 2015, así como posibles nuevos beneficiarios; ii) representantes de autoridades tradicionales de pueblos indígenas, así como representantes municipales; iii) representantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y iv) representantes de los OEO. El PPI se dio a conocer en el país y en el sitio web externo del Banco Mundial el 11 de abril de 2017.

F. Aspectos ambientales (con inclusión de las salvaguardas)

46. El proyecto tiene categoría de riesgo ambiental B dado que es improbable que genere grandes impactos negativos. Se prevé que los impactos ambientales se circunscribirán a lugares específicos y serán de corto plazo, y podrán mitigarse con medidas estándar que se aplican fácilmente.

47. El Prestatario ha elaborado un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS). En el MGAS, a) se documenta el cumplimiento de la reglamentación vigente de México y de las salvaguardas del Banco Mundial, y b) se determina si las medidas de mitigación existentes del Programa, y las que se elaboran,



son aceptables. En el MGAS se determinó que a través del proyecto se respalda un programa en curso que cuenta con controles para la mayoría de los riesgos ambientales y sociales relacionados con la adquisición de viviendas nuevas (componente 1), incluidos controles respecto de los materiales de construcción y las ubicaciones en zonas de alto riesgo. Se identificó una deficiencia en el caso de las viviendas edificadas antes de 1994, año en que se aprobó la reglamentación en materia de asbesto; en consecuencia, las viviendas anteriores a ese año quedarán excluidas del financiamiento en virtud del proyecto. Existen áreas en las que pueden incorporarse mejoras para controlar los riesgos relativos a la construcción de nuevas unidades habitacionales para beneficiarios de ingreso bajo (componente 2), debido principalmente a las diferencias en el otorgamiento de permisos a nivel local y las variaciones en el desempeño de los OEO. Estos riesgos se abordarán mediante el fortalecimiento de la capacidad de los OEO sobre la base de una auditoría *ex post* y la evaluación del desempeño del componente 2 una vez transcurridos 12 meses de su ejecución, con la posterior implementación de las recomendaciones según lo indicado para la elaboración de instrumentos (listas de control para inspecciones y evaluaciones, material informativo para beneficiarios) y la capacitación (talleres y módulos). Los términos de referencia para los estudios de planificación (componente 3) serán examinados por el Banco Mundial con el objeto de garantizar que los posibles impactos indirectos se identifiquen y aborden de la manera apropiada. La versión preliminar del MGAS se publicó el 11 de abril en el país, en la página web de la CONAVI, y se sometió a consulta el 18 de abril de 2017. Los resultados del proceso de consulta se incorporaron en la versión final del MGAS, que se publicó en el país y en el sitio web externo del Banco Mundial el 21 de abril de 2017.

G. Otras políticas de salvaguarda (si corresponde)

48. No se aplican otras políticas de salvaguarda al proyecto.

H. Compensación de reclamaciones del Banco Mundial

Las comunidades y las personas que consideren que se vieron afectadas negativamente por un proyecto respaldado por el Banco Mundial pueden presentar sus quejas ante los mecanismos existentes de compensación de reclamaciones del proyecto, o bien, ante el Servicio de compensación de reclamaciones del Banco Mundial. Dicho servicio garantiza que las quejas recibidas se examinen rápidamente para abordar las inquietudes relacionadas con los proyectos. Las comunidades y las personas afectadas por el proyecto pueden presentar sus quejas ante el Panel de Inspección independiente del Banco Mundial, que determina si se produjeron o se podrían producir daños debido al incumplimiento de sus políticas y procedimientos por parte del Banco Mundial. Las quejas pueden presentarse en cualquier momento luego de que se hayan elevado las inquietudes directamente ante el Banco Mundial y de que la administración del Banco haya tenido la oportunidad de responder. Para obtener información sobre la forma de presentar quejas ante el Servicio de compensación de reclamaciones del Banco Mundial, visite <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/grievance-redress-service>. Para obtener información sobre cómo presentar quejas ante el Panel de Inspección del Banco Mundial, visite www.inspectionpanel.org.

**VII. MARCO DE RESULTADOS Y SEGUIMIENTO****Marco de Resultados**

PAÍS: México

Proyecto de Fortalecimiento del Acceso a la Vivienda Social

Objetivos de desarrollo del proyecto

El objetivo de desarrollo del proyecto es aumentar el acceso a la vivienda social para los beneficiarios de ingreso bajo.

Indicadores del objetivo de desarrollo del proyecto

Nombre del indicador	Básico	Unidad de medida	Referencia	Objetivo final	Frecuencia	Fuente de datos/metodología	Responsabilidad de la recopilación de datos
Nombre: Número de apoyos directos asignados para beneficiarios de ingreso bajo		Número	0,00	28 700,00	Semestral	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda	CONAVI
<i>Descripción:</i> Este indicador medirá el número de apoyos directos para beneficiarios elegibles para la adquisición de viviendas en los contornos U1 y U2. El objetivo es estimado ya que todos los apoyos directos que se prevé desembolsar se encuadran en el marco de los componentes 1 y 2.							
Nombre: Porcentaje de beneficiarios del sector informal		Porcentaje	0,00	5,00	Semestral	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda	CONAVI



Nombre del indicador	Básico	Unidad de medida	Referencia	Objetivo final	Frecuencia	Fuente de datos/metodología	Responsabilidad de la recopilación de datos
Descripción: El porcentaje de beneficiarios en el marco de los componentes 1 y 2 que no están afiliados a un fondo de previsión destinado a la vivienda.							
Nombre: Número de ciudades que adoptan medidas o acciones concretas para aumentar la densidad o atenuar los cuellos de botella regulatorios para el suministro de viviendas asequibles		Número	0,00	3,00	Semestral	Subdirección General de Análisis de Vivienda, Prospectiva y Sustentabilidad	CONAVI
Descripción: Esto incluye aquellas ciudades beneficiadas por el proyecto que:							
1) elaboran reglamentaciones que a) aumentan las densidades residenciales en las áreas centrales de las ciudades; b) contemplan la zonificación inclusiva o los cambios en el uso de la tierra que hacen posible la provisión de viviendas asequibles, y c) crean sistemas institucionales para la ejecución de proyectos residenciales; 2) eliminan o reducen los obstáculos que dificultan la urbanización en las áreas centrales de las ciudades, por ejemplo: a) revisan las leyes de urbanismo (retranqueos, cobertura del terreno, alturas), b) ajustan los requisitos de la infraestructura urbana, y c) aceleran las aprobaciones de los proyectos con unidades asequibles; 3) aprueban un plan para una zona específica que incluye viviendas asequibles en áreas centrales de la ciudad o designaciones de zonificación flexible o flotante.							
Nombre: Beneficiarios directos del proyecto		Número	0,00	28 700,00	Semestral	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda	CONAVI
Beneficiarias mujeres		Porcentaje	0,00	50,00	Semestral	Sistema Nacional de Información e Indicadores	CONAVI



Nombre del indicador	Básico	Unidad de medida	Referencia	Objetivo final	Frecuencia	Fuente de datos/metodología	Responsabilidad de la recopilación de datos
						de Vivienda	

Descripción: Los beneficiarios directos son aquellas personas o grupos que obtienen beneficios directos de una intervención (es decir, niños que se benefician a partir de un programa de vacunación, familias que obtienen una nueva conexión del tendido de agua potable). Se debe tener en cuenta que este indicador requiere información complementaria. Valor complementario: Beneficiarias mujeres (porcentaje). Sobre la base de la evaluación y la definición de beneficiarios directos del proyecto, se debe especificar qué proporción de los beneficiarios directos del proyecto son mujeres. Este indicador se calcula como un porcentaje.

Indicadores de resultados intermedios

Nombre del indicador	Básico	Unidad de medida	Referencia	Objetivo final	Frecuencia	Fuente de datos/metodología	Responsabilidad de la recopilación de datos
Nombre: Porcentaje de apoyos directos asignados a beneficiarios con ingresos inferiores a 2,6 UMA		Porcentaje	0,00	50,00	Semestral	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda	CONAVI
Descripción: El porcentaje de apoyos directos en el marco de los componentes 1 y 2 recibido por beneficiarios con ingresos equivalentes a 2,6 UMA o menos. El objetivo se ha estimado sobre la base de datos históricos.							
Nombre: Número de estudios completados para respaldar planes urbanísticos propuestos		Número	0,00	5,00	Semestral	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda	CONAVI



Nombre del indicador	Básico	Unidad de medida	Referencia	Objetivo final	Frecuencia	Fuente de datos/metodología	Responsabilidad de la recopilación de datos
Descripción: Estudios técnicos financiados como aportes para proyectos de desarrollo municipal que han de ser examinados por la CONAVI.							
Nombre: Campaña de difusión en la comunidad dirigida a las poblaciones indígenas diseñada y ejecutada		Sí/No	No	Sí	Semestral	Subdirección General de Análisis de Vivienda, Prospectiva y Sustentabilidad, y Subdirección General de Subsidios y Desarrollo Institucional	CONAVI
Descripción: La CONAVI ha diseñado y ejecutado una campaña de difusión en la comunidad dirigida a las poblaciones indígenas. Se incluye en el plan de acción del PPI.							
Nombre: Sistema de empoderamiento para beneficiarios diseñado y aplicado		Sí/No	No	Sí	Semestral	Subdirección General de Análisis de Vivienda, Prospectiva y Sustentabilidad, y Subdirección General de Subsidios y Desarrollo Institucional	CONAVI
Descripción: La CONAVI ha diseñado y aplicado un sistema de empoderamiento para beneficiarios. Se incluye en el plan de acción del PPI.							
Nombre: Talleres de capacitación realizados		Número	0,00	5,00	Semestral	Subdirección General de Análisis de Vivienda,	CONAVI



Nombre del indicador	Básico	Unidad de medida	Referencia	Objetivo final	Frecuencia	Fuente de datos/metodología	Responsabilidad de la recopilación de datos
sobre mejores prácticas de construcción, seguridad y protección de los trabajadores, diseño local y adecuado desde el punto de vista cultural, y planificación participativa, especialmente con respecto a las mujeres						Prospectiva y Sustentabilidad, y Subdirección General de Subsidios y Desarrollo Institucional	
<p>Descripción: Talleres de capacitación realizados sobre mejores prácticas de construcción, seguridad y protección de los trabajadores, diseño local y adecuado desde el punto de vista cultural, y planificación participativa, especialmente con respecto a las mujeres y los pueblos indígenas. Se incluye en el plan de acción del PPI.</p>							

Valores objetivo**Indicadores de los objetivos de desarrollo del proyecto**

Nombre del indicador	Referencia	Año fiscal 1	Año fiscal 2	Año fiscal 3	Año fiscal 4	Objetivo final
Número de apoyos directos asignados para beneficiarios de ingreso bajo	0,00	7000,00	14 000,00	21 000,00	28 700,00	28 700,00
Porcentaje de beneficiarios del sector informal	0,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Número de ciudades que adoptan medidas o acciones concretas para aumentar la densidad o atenuar los cuellos de botella regulatorios para el suministro de viviendas asequibles	0,00	0,00	1,00	2,00	3,00	3,00



Nombre del indicador	Referencia	Año fiscal 1	Año fiscal 2	Año fiscal 3	Año fiscal 4	Objetivo final
Beneficiarios directos del proyecto	0,00	7000,00	14 000,00	21 000,00	28 700,00	28 700,00
Beneficiarias mujeres	0,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00

Indicadores de resultados intermedios

Nombre del indicador	Referencia	Año fiscal 1	Año fiscal 2	Año fiscal 3	Año fiscal 4	Objetivo final
Porcentaje de apoyos directos asignados a beneficiarios con ingresos inferiores a 2,6 UMA	0,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00
Número de estudios completados para respaldar planes urbanísticos propuestos	0,00	1,00	3,00	4,00	5,00	5,00
Campaña de difusión en la comunidad dirigida a las poblaciones indígenas diseñada y ejecutada	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Sistema de empoderamiento para beneficiarios diseñado y aplicado	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Talleres de capacitación realizados sobre mejores prácticas de construcción, seguridad y protección de los trabajadores, diseño local y adecuado desde el punto de vista cultural, y planificación participativa, especialmente con respecto a las mujeres	0,00	1,00	2,00	3,00	5,00	5,00



ANEXO 1. DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL PROYECTO

PAÍS: México

Proyecto de Fortalecimiento del Acceso a la Vivienda Social

1. En 2007, la CONAVI creó el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales con el objetivo de mejorar el acceso al financiamiento para soluciones habitacionales entre la población de ingreso bajo, en un entorno de desarrollo urbano ordenado y sostenible. El Programa está en consonancia con las directrices de la Política Nacional Urbana y de Vivienda, establecida por el Gobierno de México en 2013, en la que se adopta un enfoque integrado de urbanización y vivienda con el objetivo de contener el crecimiento urbano desordenado, consolidar y compactar las ciudades, y promover la diversificación de las soluciones habitacionales. En el marco del Programa, la CONAVI otorga apoyos directos iniciales a los sectores de ingreso bajo de la población que puedan obtener una hipoteca y contribuir con ahorros previos para una vivienda de buena calidad y bien ubicada. El Programa es nacional y se aplica directamente para las siguientes modalidades de soluciones habitacionales: a) adquisición de viviendas nuevas o existentes; b) ampliación o mejora de viviendas; c) adquisición de terrenos urbanizados, y d) autoproducción de viviendas. El Banco Mundial también brindó importantes servicios de análisis y asesoría para la elaboración del Programa actual, al que se respaldará a través del proyecto mediante el apoyo a las modalidades de adquisición y autoproducción para beneficiarios de ingreso bajo. El proyecto no incluirá financiamiento para las otras modalidades que ofrece el Programa. Asimismo, con el proyecto se ayudará a los Gobiernos locales a reducir las restricciones existentes en materia regulatoria y de capacidad a fin de propiciar proyectos de viviendas asequibles en el casco urbano. En este anexo se incluye una descripción detallada de las actividades propuestas.

I. Descripción del proyecto

Componente 1: Adquisición de unidades habitacionales (USD 48,75 millones; financiamiento del BIRF: 100 %).

2. **El objetivo del componente 1 es aumentar el acceso a la adquisición de viviendas para hogares de ingreso bajo (con ingresos inferiores a 4 UMA)³¹ en zonas urbanas bien ubicadas.** Con este componente se financiarán apoyos directos iniciales otorgados en el marco del Programa de la CONAVI para la adquisición de viviendas nuevas y existentes dentro de las zonas urbanas elegibles (U1 y U2). Mejorar la asequibilidad de las viviendas es especialmente importante habida cuenta del déficit habitacional y de los costos medios de las viviendas, que no son asequibles para una gran parte de la población. El déficit habitacional en el país sigue siendo elevado (aproximadamente 9,7 millones de unidades en 2014), y se estima que el nivel de producción anual formal de viviendas deberá aumentar

³¹ Esto equivale a MXN 9179,58 o USD 486,52 por mes.



un 70 % para atender la nueva demanda y eliminar el déficit cuantitativo para 2030³². Asimismo, sin algún tipo de apoyo, la mitad de la población de México no puede acceder a la vivienda social típica que puede producir el mercado formal (la vivienda popular, que representa el 60 % de los préstamos hipotecarios y solo está al alcance de los hogares con ingresos iguales o superiores a 4,1 UMA).

3. **Mediante el componente propuesto se asignarán apoyos directos para la adquisición de soluciones habitacionales a través del Programa, de conformidad con sus procesos y reglas de operación.** El funcionamiento del Programa se describe y se instrumenta en las Reglas de Operación de la CONAVI y en el Manual de operaciones. Los fondos del apoyo directo se encauzarán a través de las EE, que son las instituciones financieras que otorgan el préstamo al beneficiario y también se ocupan de la aplicación correcta del apoyo. La función y las responsabilidades de las EE participantes se establecen en el Convenio de Adhesión que se firma con la CONAVI e incluyen difundir el Programa; recibir y filtrar las solicitudes según los criterios de elegibilidad, y devolver el apoyo directo en caso de incumplimiento de los requisitos indicados en las Reglas de Operación. Las EE pueden ser las instituciones nacionales de financiamiento para la vivienda (FOVISSSTE, INFONAVIT, ISSFAM); intermediarios financieros privados; intermediarios financieros que operan a través de sociedades nacionales de crédito; OREVIS; promotores de viviendas sociales, ejecutores sociales. Sin embargo, entre 2007 y 2014, la gran mayoría de los préstamos vinculados al apoyo directo fueron asignados por INFONAVIT (53,9 %) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (28,2 %)³³.

4. **Los solicitantes deberán cumplir los requisitos mínimos de elegibilidad, lo que incluye haber recibido un préstamo hipotecario y poseer el monto de ahorro exigido.** Los beneficiarios incluyen a cualquier persona con ingresos inferiores al umbral de bienestar, según lo establece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, o que se estima como la población con ingresos individuales inferiores a 4 UMA³⁴. En el cuadro A1.1 se muestra que los beneficiarios se sitúan en el 50 % inferior de la distribución de ingresos. Para participar en el Programa, la persona también debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Poseer una Clave Única de Registro de Población.
- b) Presentar una solicitud con una declaración en la que se indique que i) no ha recibido anteriormente otro apoyo directo del Gobierno federal para la vivienda, con pocas

³² De 2015 a 2030, se prevé que el número de hogares aumentará un tercio, y en total se sumarán 9,2 millones de nuevos hogares. Tan solo para atender la demanda prevista y abordar el déficit cuantitativo actual, será necesario construir alrededor de 850 000 unidades nuevas al año hasta 2030, en comparación con el promedio de menos de 500 000 unidades formales que se construyeron cada año entre 2007 y 2014. Esta proyección puede verse afectada por la disminución continua de las tasas de formación de hogares por grupo etario. Esta tendencia puede contribuir a elevar los niveles de formación de hogares, aunque se reduzca el crecimiento demográfico.

³³ Servicio de Asesoría Reembolsable sobre Política Habitacional y Financiamiento para Vivienda de México (P150380).

³⁴ Si bien las Reglas de Operación del Programa contemplan la elegibilidad de los hogares con ingresos equivalentes a 5 UMA, el monto del apoyo directo asignado a los hogares con ingresos de entre 4 y 5 UMA es cero.



excepciones³⁵; ii) no posee otra vivienda además de aquella para la que se solicita el apoyo directo, y iii) cumple los requisitos del Programa.

- c) Poseer el monto de ahorro preexistente exigido³⁶.
- d) Haber recibido un préstamo hipotecario de una EE.
- e) Ser mayor de 18 años o poseer un certificado de matrimonio o paternidad/maternidad.

Cuadro A1.1. Distribución del ingreso del salario mínimo mensual según los deciles de ingresos

Decil de ingresos:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingreso medio de los hogares, en salario mínimo	0,9	1,9	2,6	3,4	4,2	5,2	6,5	8,3	11,3	24,6
Ingreso medio de los hogares, en MXN	1904	3910	5418	6963	8678	10 698	13 245	16 919	23 150	50 254

Fuente: CONAVI.

5. Las soluciones habitacionales seleccionadas también deben cumplir con requisitos mínimos ambientales y de calidad, además de aquellos impuestos por las reglamentaciones del Gobierno local.

Como parte de estos requisitos previos, las viviendas deben estar ubicadas en una zona autorizada en virtud del Plan de Desarrollo Urbano y no estar situadas en zonas expuestas a un alto nivel de riesgo; deben cumplir con las normas de eficiencia energética (por ejemplo, requisitos mínimos de aislamiento, calentadores de gas de rápida recuperación, calentadores de agua con energía solar, lámparas fluorescentes compactas), y deben contar con mecanismos de ahorro de agua e instalaciones de manejo de residuos.

6. El monto del apoyo directo asignado dependerá del ingreso del beneficiario y de las características de la solución habitacional.

El monto máximo del apoyo directo que un beneficiario puede recibir actualmente corresponde a 35 UMA (USD 4257). El monto ha aumentado con el tiempo, pero generalmente ha financiado alrededor del 20 % del valor de las unidades nuevas, proporción que se considera adecuada y se mantiene dentro de parámetros sostenibles desde el punto de vista fiscal. El monto máximo de apoyo directo disponible para la adquisición de viviendas ha aumentado constantemente de MXN 50 700 en 2007 (USD 4600) a MXN 82 155 en 2016 (USD 4190). El precio máximo de las unidades elegibles casi se ha duplicado: de MXN 227 000 en 2007 a MXN 444 083 en 2016 (USD 22 640), pero el nivel de apoyo directo como proporción del valor de una vivienda se ha mantenido relativamente estable, en alrededor del 20 % en el caso de la adquisición de una casa (en el cuadro A1.2, se muestran los montos máximos del apoyo directo y las viviendas). El apoyo directo se

³⁵ Las excepciones, con el tope de 35 UMA en apoyo directo total, son las siguientes: a) los beneficiarios de la modalidad de adquisición de terrenos urbanizados pueden solicitar las modalidades de mejora/ampliación o autoconstrucción; b) los beneficiarios de las modalidades de mejoramiento o ampliación pueden solicitar hasta tres apoyos directos para la misma modalidad, y deben especificarlo en la solicitud, y c) los beneficiarios de la modalidad de autoconstrucción pueden solicitar otro apoyo directo para las modalidades de mejoramiento o ampliación.

³⁶ Esto corresponde a 5 UMA en el caso de la adquisición, y al 5 % del valor de la solución en el caso de la autoproducción.



asigna de manera progresiva según el costo y las características de la solución habitacional (por ejemplo, cuanto más costosa es la solución, más bajo es el apoyo directo); además, se asigna un monto más elevado a los beneficiarios con ingresos iguales o superiores a 1,4 UMA. En el cuadro A1.3 se presenta la segmentación del apoyo directo, con sujeción al puntaje obtenido.

Cuadro A1.2. Monto máximo del apoyo directo, ahorro previo y costos de vivienda permitidos en el caso de adquisición en 2017 (USD)

Tipo		Monto del apoyo directo*	Ahorro previo	Costo de la solución habitacional	
		Máximo		Mínimo	Máximo ^a
Adquisición	Nueva	4257	608	7298	19 217**
	Usada	4145	608	—	19 217**

Fuente: CONAVI.

* Cuanto más bajo es el valor de la solución, más alto es el apoyo directo. Asimismo, cuanto mejor ubicada está la solución, más alto es el apoyo directo.

** En casos especiales, como desastres naturales, el precio de adquisición puede ser de hasta 231 UMA (alrededor de USD 28 210).

^a El valor máximo de la solución habitacional puede ser más elevado siempre que las diferencias se cubran con recursos que no procedan del Gobierno federal.

**Cuadro A1.3. Segmentación del apoyo directo según el precio de la solución habitacional y el puntaje obtenido****Ingresos de hasta 2,7 UMA**

Precio de la solución (UMA)	Puntaje												
	De 0 a 350	De 350 a 400	De 400 a 450	De 450 a 500	De 500 a 550	De 550 a 600	De 600 a 650	De 650 a 700	De 700 a 750	De 750 a 800	De 800 a 850	De 850 a 900	De 900 a 1000
Categoría I: De > 136 a 158	0	0	0	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
Categoría II: De ≥ 60 a 136	0	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
Categoría III: De ≥ 60 a 128 adquirida por un beneficiario con ingresos ≤ 1,4 UMA	0	25	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35

Ingresos de 2,7 a 4 UMA

Precio de la solución (UMA)	Puntaje												
	De 0 a 350	De 350 a 400	De 400 a 450	De 450 a 500	De 500 a 550	De 550 a 600	De 600 a 650	De 650 a 700	De 700 a 750	De 750 a 800	De 800 a 850	De 850 a 900	De 900 a 1000
Categoría I: De > 136 a 158	0	0	0	4	5	5	6	6	7	7	8	8	9
Categoría II: De ≥ 60 a 136	0	4	4	5	5	6	6	7	7	8	8	9	10

Fuente: CONAVI.

7. **La ubicación de la unidad es el criterio más importante para asignar el puntaje y establecer el monto del apoyo directo.** Ante el número creciente de vacantes en el parque subsidiado y para reflejar los nuevos objetivos de políticas de los Programas Nacionales Urbanos y de Vivienda, en 2011 se introdujo una importante reforma del programa de apoyos directos de CONAVI que se amplió en 2013: el uso de criterios de ubicación en la segmentación de los apoyos directos. El principal objetivo de la introducción de los perímetros de contención urbana (los contornos) en los criterios para asignar el puntaje fue impulsar nuevas urbanizaciones en zonas urbanas próximas a las fuentes de empleo y los servicios urbanos.



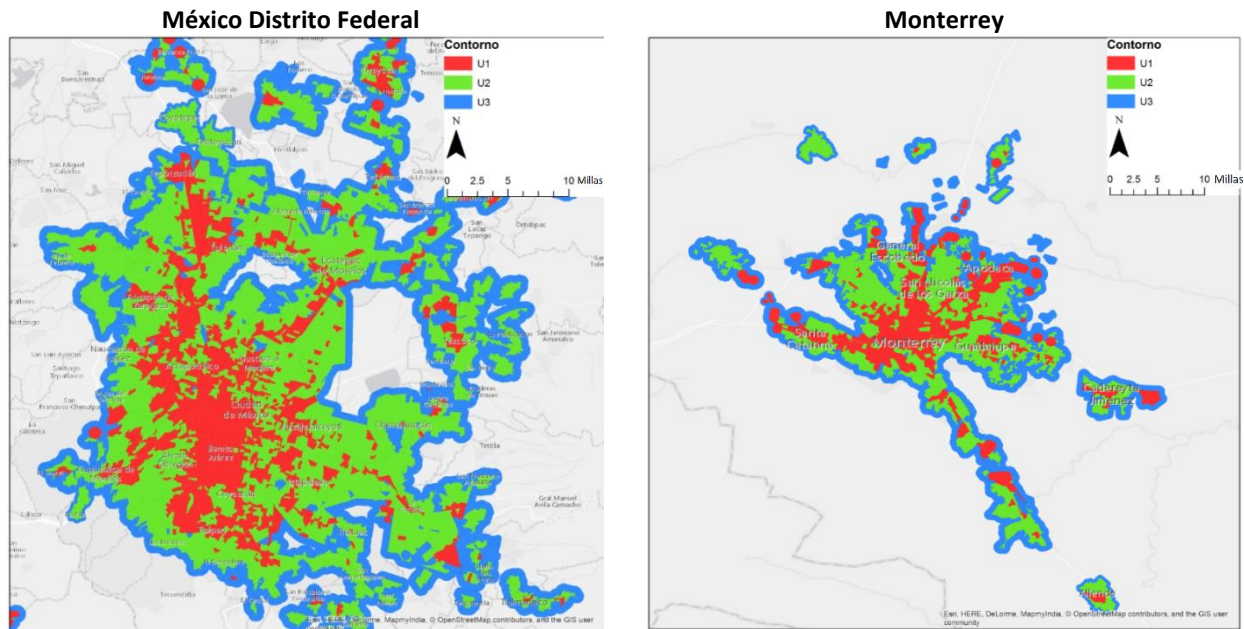
8. El modelo geoestadístico para la actualización de los contornos incluye las 384 ciudades con más de 15 000 habitantes que integran el Sistema Urbano Nacional de México. Sobre esta base, la CONAVI dividió las zonas urbanas en tres contornos³⁷:

- **U1:** Zonas con la máxima densidad de empleo. Se basan en la proporción entre personas empleadas (según el Censo Económico) y habitantes (según el Censo de Población y Vivienda) en un Área Geoestadística Básica determinada. Un Área Geoestadística Básica se considera U1 cuando esta proporción es igual o superior a 1 (es decir, que existe la misma cantidad o más de empleos que habitantes). Un área también puede considerarse U1 si está incluida en el contorno U3 y se ubica lo suficientemente cerca de una unidad económica que emplee a más de 250 personas (la longitud del radio varía según el tamaño de la ciudad). El contorno se actualiza junto con el Directorio Nacional de Unidades Económicas y el Censo Económico.
- **U2:** El segundo contorno se define de la siguiente forma: a) si existe un contorno U1, es decir, un contorno U2 no puede existir sin un contorno U1, con la proporción de empleo descrita anteriormente, y b) cuando al menos el 75 % de las viviendas tienen acceso a servicios de agua y drenaje (según el Censo de Población y Vivienda).
- **U3:** El tercer contorno es un cinturón periférico que rodea a los contornos U1 y U2 (según el tamaño de la ciudad, puede oscilar entre 500 metros y 900 metros). En el gráfico A1.1 se presentan ejemplos de los contornos de Ciudad de México y Monterrey.

³⁷ Los contornos no se basan en una definición de uso de la tierra, sino que están compuestos principalmente por tierras zonificadas para usos mixtos o viviendas. Sin embargo, los municipios mantienen el control sobre la planificación del uso de la tierra, y los contornos no deben utilizarse a tal fin.



Gráfico A1.1. Ejemplo de contornos: Zonas metropolitanas de México Distrito Federal y Monterrey, 2015



Fuente: CONAVI.

Nota: Las zonas rojas corresponden a U1, las verdes a U2 y las azules a U3. Las zonas sin color son *Fuera de Contorno*.

9. Además de la ubicación, los montos de los apoyos directos se asignan en función de la densidad, la proximidad a los servicios y la sostenibilidad ambiental. El puntaje de las solicitudes se asigna sobre la base de los criterios y ponderaciones siguientes:

- a) Ubicación, según los perímetros de contención urbana o contornos (40 %)
- b) Densificación, según el tipo y la densidad del proyecto (23 %)
- c) Servicios, presencia de infraestructura y servicios urbanos (27 %)
- d) Competitividad, vinculación de la sostenibilidad de la vivienda con las soluciones del mercado (10 %)

10. En el cuadro A1.4 se presenta un desglose detallado de los criterios para asignar el puntaje. Los criterios de competitividad hacen referencia a los equipos de eficiencia energética y sustentabilidad ambiental disponibles en la vivienda (por ejemplo, si al menos el 50 % de las lámparas de la casa son LED, se asignan 17 puntos al beneficiario).

Cuadro A1.4. Criterios de calificación en el caso del apoyo directo para viviendas nuevas

Criterios	Criterios para evaluar	Puntaje máximo
Ubicación (calificación máxima: 400)	U1	400
	U2	320
	U3	250



Criterios		Criterios para evaluar	Puntaje máximo
Servicios (calificación máxima: 270)	Centro de salud	A menos de 2,5 km de distancia	40
		De 1,5 a 2,5 km	100 – (distancia/25)
	Guardería	De 0 a 0,7 km	40
		De 0,7 a 1 km	133,33 – (distancia/7,5)
	Jardín de niños	De 0 a 0,7 km	40
		De 0,7 a 1 km	133,33 – (distancia/7,5)
	Escuela primaria	De 0 a 1 km	40
		De 1 a 2 km	80 – (distancia/25)
		Tienda de abasto existente hasta 0,7 km o mercado a menos de 2 km.	10
		Infraestructura de acceso a banda ancha cableada o inalámbrica.	10
	Transporte público: a) paraderos de transporte a una distancia de hasta 300 m, y b) más de una ruta en un radio de 300 m.	25	
	Transporte no motorizado e infraestructura inclusiva: a) acera de 2,5 m de ancho como mínimo, con infraestructura para personas con discapacidad, y b) ciclovía con confinamiento físico (que comunique la vivienda con el servicio de transporte público).	15	
	Espacios abiertos y áreas libres: a) cancha deportiva a menos de 1 km de la vivienda; b) espacio deportivo y recreativo de 200 m ² a menos de 500 m de la vivienda; c) parque infantil con juegos a menos de 300 m de la vivienda (para acceder a dicho parque, la población no debe tener que cruzar vialidad primaria); d) centro comunitario con un baño, como mínimo, a menos de 2 km; e) área verde: 5 % del área vendible destinada como área verde con vegetación endémica.	50 puntos por 3 acciones 29 puntos por 2 acciones 18 puntos por 1 acción	
Densificación (calificación máxima: 230)	Tipo de vivienda	Vivienda vertical	80
		Dúplex	60
	Densidad del proyecto	> 90 hasta 120 viviendas/ha	(Densidad x 2,3) – 130
		> 60 hasta 90 viviendas/ha	(Densidad x 2,3) – 60
≥ 40 hasta 60 viviendas/ha		(Densidad x 2,5) – 60	
Competitividad (calificación máxima: 100)	Opciones de sostenibilidad en la vivienda y en el conjunto a elegir.		Hasta 100 puntos

Fuente: Reglas de Operación del Programa 2014, CONAVI.

Componente 2: Autoproducción de unidades habitacionales (USD 50 millones; financiamiento del BIRF: 100 %)

11. El objetivo de este componente es aumentar el acceso a la autoproducción de unidades habitacionales básicas para beneficiarios de ingreso bajo. En el marco de este componente, a través del proyecto se respaldarán los apoyos directos del Programa para autoproducción destinados a hogares con ingresos inferiores a 4 UMA. La autoproducción generalmente se aplica en las zonas rurales y se focaliza en los segmentos informales y de ingreso bajo de la población. Esta modalidad es importante dado que, si bien los trabajadores informales constituyen el 55 % de la fuerza laboral, solo reciben el 16 % de los préstamos con apoyos directos. En 2014, el 92 % de los apoyos directos totales asignados al



sector informal fueron para autoproducción o mejoramiento de viviendas. Asimismo, la autoproducción suele ser accesible para los grupos más vulnerables; por ejemplo, dos tercios de los beneficiarios de la modalidad de autoproducción son mujeres, en comparación con el 38 % en el caso de la adquisición.

12. **Mediante el componente propuesto se asignarán apoyos directos para la autoproducción de soluciones habitacionales a través del Programa, de conformidad con sus procesos y reglas de operación.** La autoproducción se define como el proceso de diseño y construcción de una solución habitacional, bajo el control directo del beneficiario, que puede llevarse a cabo mediante la autoconstrucción o a través de la contratación de un tercero. En el marco de este componente, además de las EE, el beneficiario debe trabajar en colaboración con un OEO. La función principal del OEO, que debe estar certificado por la CONAVI, consiste en brindar asistencia técnica para el diseño y la construcción comunales, como también acompañar, supervisar y verificar el proceso de construcción. El OEO también puede ejecutar las obras (aunque esto no es obligatorio). El OEO puede ser un promotor de viviendas sociales, una persona jurídica acreditada, OREVIS, o una Agencia Productora de Vivienda³⁸. En la modalidad de autoproducción, las EE generalmente son promotores de viviendas sociales, cooperativas, OREVIS o Sociedades Financieras de Objeto Múltiple. Todas las EE deben estar certificadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o bien, recibir financiamiento a través de un banco de desarrollo.

13. **Con este componente podrá cubrirse una proporción mayor del costo total de la solución, de hasta el 40 % para las viviendas con un costo inferior a USD 4865 (40 UMA).** La modalidad de autoproducción está orientada a los beneficiarios informales o de ingreso bajo, que no podrían acceder al mercado en el marco de los sistemas tradicionales³⁹. El monto máximo del apoyo directo es de 29 UMA (USD 3527), y el valor máximo de la vivienda es de 140 UMA (USD 17 028, como se indica en el cuadro A1.5). El apoyo directo se desembolsará cuando se haya alcanzado el 30 % de avance en la obra. En este caso, el apoyo directo generalmente se combina con uno o varios microcréditos otorgados por las EE, y el beneficiario puede aportar su ahorro en especie o mediante mano de obra.

Cuadro A1.5. Monto máximo del apoyo directo, ahorro previo y costo de la vivienda en el caso de autoproducción en 2016 (USD)

Tipo	Monto del apoyo directo*	Ahorro previo ^{1/}	Costo de la solución habitacional
	Máx.		Máx.
Autoproducción	3527	5 % del costo de la solución	17 028

Fuente: CONAVI.

^{1/} En el caso de la autoproducción, el ahorro se puede aportar en especie.

³⁸ Persona jurídica certificada en virtud de la SHF que gestiona, elabora y proporciona capacitación técnica para los proyectos de autoproducción de manera organizada, planificada y permanente, y fomenta de ese modo la participación de los beneficiarios.

³⁹ Más de la mitad del total de apoyos directos asignados al sector informal entre 2007 y 2014 fueron para la modalidad de autoproducción (y el 39 % para mejoras).

**Componente 3: Fortalecimiento de la planificación urbana (USD 1 millón; financiamiento del BIRF: 100 %).**

14. **El objetivo de este componente es catalizar la elaboración de proyectos de viviendas asequibles bien ubicadas en municipios de todo el país.** Este componente será fundamental para la consecución del objetivo de sostenibilidad del Programa. A través de este componente, en forma simultánea con los componentes 1 y 2, la CONAVI trabajará en estrecha colaboración con municipios seleccionados a fin de aportar información para los instrumentos de planificación urbana y reducir los principales obstáculos en materia regulatoria que impiden utilizar terrenos urbanos bien ubicados para el desarrollo de viviendas asequibles⁴⁰. En el marco de este componente, se elaborarán estudios técnicos para aportar información a los instrumentos de planificación y gestión urbana a fin de impulsar el desarrollo inteligente orientado al transporte, destrabar el acceso a los terrenos urbanizados vacantes, y hacer posible un enfoque inclusivo de zonificación y densidades en zonas con servicios adecuados⁴¹. La revisión y actualización de los planes y políticas locales de uso de la tierra no solo puede generar un aumento de la construcción de viviendas nuevas bien ubicadas y la contención del incremento del costo de las viviendas, sino que también puede fortalecer las economías locales, mejorar la movilización de recursos financieros limitados, proteger a los propietarios, y aumentar la conectividad entre la vivienda y el transporte, los empleos y los servicios⁴². Mediante el componente también se agregará valor al brindar a los municipios alternativas al costoso desarrollo urbano de baja densidad y promover las formas urbanas compactas y sostenibles. Por lo tanto, se prevé que fomentará las condiciones necesarias (y servirá como ejemplo demostrativo) a nivel local que permitirán un mayor éxito del Programa a mediano plazo.

15. Los Gobiernos locales utilizan dos tipos de instrumentos de planificación: a) Planes de Desarrollo Urbano Municipal (PDU) de nivel general, y b) Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) específicos de un lugar; Planes Maestros (PM), y Polígonos de Actuación Urbana (PAU)⁴³. Mediante este componente, se financiarán estudios analíticos y técnicos para aportar información a los PPDU, PM o PAU (para los cuales no se exige la aprobación del consejo municipal) respecto de proyectos bien ubicados que incorporen viviendas asequibles en los contornos U1 y U2⁴⁴. Algunos ejemplos de actividades que podrían financiarse en el marco de este componente incluyen los diagnósticos de la demanda de viviendas en ciudades o zonas urbanas específicas; análisis de las necesidades de infraestructura con el objeto de aportar información para la formulación de planes maestros de renovación urbana o densificación; estudios de prefactibilidad técnica; estudios arquitectónicos y de diseño urbano; estructuración financiera para proyectos de viviendas asequibles (por ejemplo, para utilizar la recuperación de plusvalías inmobiliarias como fuente de financiamiento de proyectos), y

⁴⁰ Estos obstáculos incluyen la escasa capacidad en materia de gestión y fusión de las tierras, la limitada experiencia en financiamiento y gestión de proyectos, las normas de zonificación y desarrollo obsoletas o engorrosas, la ausencia de instrumentos de recuperación de plusvalías inmobiliarias, etc.

⁴¹ En el marco del proyecto, se procurará establecer sinergias con el Proyecto de Transformación del Transporte Urbano de México (P107159) y el Proyecto de Transporte Sostenible y Calidad del Aire del FMAM para México (P114012).

⁴² Casa Blanca (2016), *Housing Development Toolkit*.

⁴³ Los PDU son a mediano plazo y deben contar con la aprobación del consejo municipal. Los planes parciales son aprobados por las autoridades municipales siempre que sean congruentes con el PDU.

⁴⁴ Los PPDU incluyen una evaluación de la capacidad existente relativa a la infraestructura como parte del análisis de diagnóstico. También se estima que la mayoría de las ciudades tienen la capacidad en materia de infraestructura necesaria para permitir una densificación moderada. (Véase Centro Mario Molina (2015), *Perfil metropolitano: Escenarios de crecimiento y capacidad de carga urbana en 59 zonas metropolitanas*).

campañas de concienciación de los ciudadanos o elaboración de materiales de comunicación y difusión. Los costos estimados por actividad ascienden a USD 200 000 en el caso de los estudios técnicos y analíticos para respaldar la formulación de PPDU, PM o PAU, y a USD 120 000 para las otras actividades. A través de este componente, se brindará apoyo a 10 municipios durante toda la vigencia del proyecto. La experiencia adquirida como parte de este componente se recopilará y se difundirá a los municipios de todo el país entre las partes interesadas pertinentes.

Gráfico 1.2. Instrumentos y estudios que han de financiarse en el marco del componente 3



16. Como parte del Enfoque Programático sobre el Sector Urbano y de Vivienda de México (P147899), se realizó un examen técnico profundo del Programa de la CONAVI y su capacidad para abordar la demanda de viviendas en México. Las conclusiones principales se resumen en el cuadro A1.6.

Cuadro A1.6. Resumen de las conclusiones principales

I. Aspectos fundamentales del sector
a) En 2014, el déficit habitacional sigue siendo elevado, casi el 30 % del parque habitacional (9 millones), a pesar de los grandes aumentos de la oferta de viviendas que se registraron en los últimos 15 años.
b) Se prevé que la formación de hogares anual disminuya gradualmente en las próximas décadas (con un promedio de 575 000 entre 2015 y 2030); sin embargo, para atender la demanda prevista y abordar el déficit cuantitativo actual, será necesario construir aproximadamente 900 000 unidades nuevas al año hasta 2030. En promedio, entre 2007 y 2014, se construyeron formalmente alrededor de 500 000 unidades.
c) La oferta formal representa aproximadamente el 60 % del total de unidades habitacionales construidas entre 2008 y 2014. El resto corresponde a unidades construidas de manera informal, muchas de las cuales no cumplen las normas mínimas de calidad y seguridad e incrementan las cifras del déficit cualitativo.
d) Dos tercios de las unidades formales construidas entre 2010 y 2014 corresponden al segmento de mercado de viviendas populares o económicas, con un precio promedio de MXN 300 000 o menos y un tamaño promedio de 50 metros cuadrados o menos.
e) Entre 2007 y 2013 se financiaron más de 1,2 millones de viviendas por año, un aumento con respecto a los



<p>800 000 préstamos otorgados en 2004. El aumento del financiamiento para viviendas existentes, del 0 % en 2004 al 16 % en 2014 es notable y señala un cambio en el mercado de viviendas.</p> <p>f) El incremento de los préstamos para la vivienda está respaldado por un considerable aumento del crédito público, específicamente por parte del INFONAVIT, que acrecentó su actividad de financiamiento de 300 000 a 500 000 préstamos durante ese período.</p> <p>g) Los préstamos hipotecarios pendientes representaron el 9,7 % del PIB en 2014 (en comparación con el 6,7 % registrado en el año 2000).</p> <p>h) El 60 % de la cantidad total de préstamos para la vivienda son para hogares cuyos ingresos equivalen a 4,1 UMA por mes o menos (los precios de las viviendas son de MXN 302 000 o menos).</p> <p>i) Los precios de las viviendas (nacionales) aumentaron un 0,6 % por año en términos reales entre 2006 y 2014.</p>
II. Componentes estructurales del Programa
<p>a) A través del Programa se ha estimulado con éxito la oferta de viviendas: alrededor del 20 % de las unidades formales construidas entre 2007 y 2014 se financiaron parcialmente a través del Programa de apoyos directos iniciales de la CONAVI. La coordinación entre la CONAVI y otras entidades de financiamiento para la vivienda, en particular, INFONAVIT, ha sido esencial para el éxito del Programa.</p> <p>b) En general, el Programa está bien focalizado y ha posibilitado el acceso a créditos destinados a compras o mejoras de viviendas para los hogares de ingreso bajo y muy bajo: los hogares con ingresos inferiores a 3 UMA recibieron el 77,8 % de los apoyos directos para adquisición de viviendas y el 75,7 % de los apoyos directos para mejora de viviendas.</p> <p>c) La profundidad del apoyo directo inicial es moderada con relación a los precios de las viviendas y se ha mantenido estable, a un promedio de alrededor del 20 % del precio de compra total y del 40 % en el caso de las mejoras, y la combinación de escala y tamaño del apoyo directo parece ser sostenible desde el punto de vista fiscal.</p>
III. Desafíos futuros
<p>a) El objetivo principal de los nuevos criterios de ubicación sigue, en gran medida, sin cumplirse: la construcción de nuevas unidades asequibles elegibles todavía se lleva a cabo principalmente en la periferia, aunque será necesario realizar un análisis más profundo para comprender si los desarrollos periféricos son adyacentes a zonas urbanas y si cuentan con todos los servicios. Solo el 3,2 % de los proyectos financiados con apoyos directos se construyeron en zonas centrales (U1); el 17,9 % en contornos U2, y más de tres cuartos de los proyectos se construyeron en zonas periféricas (U3: 40 %, <i>Fuera de Contorno</i>: 38,9 %). En otras palabras, sigue siendo difícil o imposible que los apoyos directos basados en la demanda (incluidos los apoyos directos basados en la ubicación) compensen el precio de la tierra y otras diferencias relativas a las limitaciones de la oferta entre el centro y la periferia, incluso para los hogares con ingresos equivalentes a 5 UMA.</p> <p>b) Al mismo tiempo, los datos sobre los contornos U2 indican que estas zonas pueden ser aptas para las viviendas subsidiadas, pero necesitan incentivos adicionales a la oferta para alcanzar grandes dimensiones. No es necesario que las unidades asequibles se encuentren en el centro de la ciudad, donde los terrenos son más costosos, pero es preciso que tengan acceso a los empleos y los servicios.</p> <p>c) Las unidades construidas en las afueras de las ciudades sin acceso adecuado a los empleos, servicios y actividades recreativas no dan lugar a la creación de riqueza en los hogares beneficiarios, un objetivo importante para un Programa orientado firmemente hacia la propiedad de la vivienda. Estas unidades tienen una apreciación muy limitada (o nula) a lo largo del tiempo, lo que se ve agravado por los altos niveles de vacantes en los desarrollos. Se necesita un análisis más exhaustivo para evaluar si las recientes directrices sobre ubicación han mejorado los proyectos de viviendas en zonas periféricas y si estos desarrollos son adyacentes a zonas que disponen de infraestructura, empleo y actividades recreativas sociales.</p> <p>d) Las rigideces a nivel de las políticas urbanas, más que la disponibilidad de tierras, parecen ser el principal obstáculo a la expansión de la oferta de viviendas asequibles en el casco urbano, como se refleja en el hecho de que la falta de oferta es constante en toda la ciudad. En todas las ciudades, la proporción de</p>



unidades subsidiadas construidas en el contorno U1 es inferior al 10 % y, excepto en las ciudades con más de 1 millón de habitantes, la proporción construida en el contorno U2 es de menos de un tercio. Dado que no existen incentivos para que los Gobiernos locales planifiquen y gestionen el crecimiento urbano con el objeto de lograr un desarrollo urbano más compacto, los incentivos ofrecidos por el Programa para la construcción de nuevas viviendas generaron una inercia en la expansión urbana. Se necesitan otras políticas y medidas relacionadas con los apoyos directos iniciales basados en la demanda a fin de aumentar los incentivos y la viabilidad financiera para las viviendas asequibles dentro de los límites de las ciudades.



ANEXO 2. MECANISMOS DE EJECUCIÓN

PAÍS: México

Proyecto de Fortalecimiento del Acceso a la Vivienda Social

Mecanismos institucionales y de ejecución del proyecto

1. La CONAVI ejecutará el proyecto mediante la utilización de los sistemas de administración existentes del Programa. La CONAVI es una unidad descentralizada de la SEDATU con personalidad jurídica independiente y autonomía presupuestaria, y está a cargo de ejecutar y supervisar el Programa Nacional de Vivienda de México. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) transfiere fondos del presupuesto federal a la CONAVI para el Programa. Se suscribirá un Contrato de Mandato entre el Prestatario (a través de la SHCP y la CONAVI, como organismo de ejecución del proyecto) y NAFIN, como agente fiduciario, a efectos de la ejecución del proyecto. En los párrafos siguientes, se resumen los aspectos principales de los mecanismos de ejecución.

Componente 1: Adquisición de unidades habitacionales (USD 48,75 millones; financiamiento del BIRF: 100 %).

2. Según las reglas del Programa, además del ahorro, los beneficiarios deben tener un préstamo aprobado para comprar una unidad. A fin de garantizar la ejecución fluida, la CONAVI administra el Programa en conjunto con las entidades que otorgan los préstamos, es decir, las EE. Las EE pueden ser bancos comerciales privados y otras instituciones de crédito⁴⁵. Para registrarse como EE, las entidades deben someterse a un detallado examen de diligencia debida realizado por la CONAVI y cumplir una serie de criterios de elegibilidad: a) presentar documentación sobre su constitución jurídica y constancia de ser una entidad regulada desde el punto de vista financiero⁴⁶; b) abrir una cuenta especial para la ejecución del Programa; c) proporcionar información financiera detallada⁴⁷; d) presentar el Manual de Proceso de Originación de Créditos, y e) presentar los criterios aplicados para la promoción y comunicación. Una vez que se aprueba la EE, la CONAVI suscribe Convenios de Adhesión con la EE, en virtud de los cuales esta última asume la responsabilidad de dirigir el apoyo directo a los receptores elegibles y garantizar su aplicación conforme a las directrices de la CONAVI. Según los Convenios de Adhesión, la CONAVI conserva la facultad de auditar e investigar el desempeño de las EE y puede imponer sanciones, exigir el reembolso del apoyo directo desembolsado, o cancelar su participación en el Programa si se determina que han infringido el convenio.

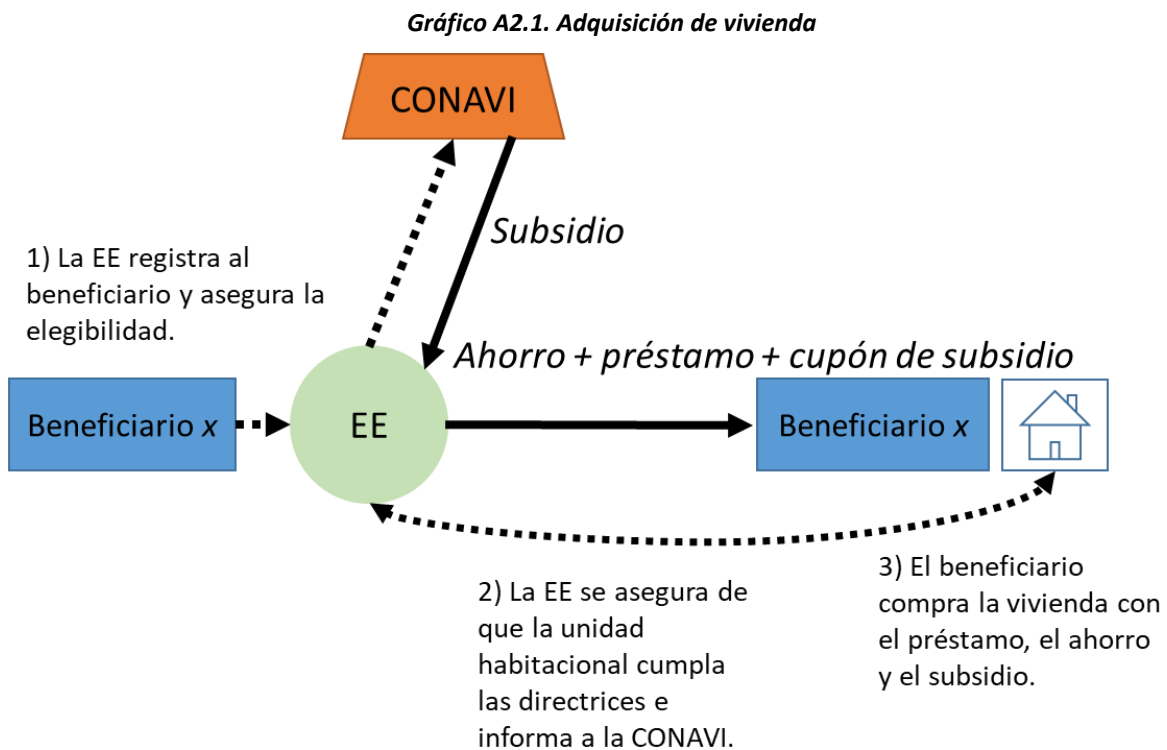
⁴⁵ En 2015, había 45 EE registradas. Por lo general, en el caso de la adquisición de viviendas, la EE es una entidad nacional de vivienda o un banco. En lo que respecta a la autoproducción, las EE suelen ser bancos, OREVIS, instituciones de ahorro y empresas de financiamiento. Las posibles EE deben presentar el acta constitutiva y la documentación de gobernanza, un análisis financiero, un análisis comercial/de mercado de las poblaciones a las que brindan servicios, y un Manual de operaciones.

⁴⁶ Todas las EE deben estar certificadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o bien recibir financiamiento a través de un banco de desarrollo.

⁴⁷ Incluidos informes de los tres años anteriores e información sobre los valores de los préstamos no productivos de la cartera de hipotecas.



3. En el gráfico A2.1 se detalla el proceso de compra de una vivienda para un beneficiario en el marco del componente 1. En primer lugar, la EE promoverá el apoyo directo entre los posibles beneficiarios. Si la persona cumple los requisitos de elegibilidad para recibir el apoyo directo, la EE presentará una solicitud de examen y aprobación de la CONAVI y del RUV. El RUV examina las características físicas y relativas a la ubicación de las unidades. Las EE son responsables de garantizar que los beneficiarios conozcan y cumplan las reglas del Programa, y que la unidad haya sido sometida a una inspección de ocupación y haya obtenido la aprobación pertinente. La CONAVI verifica la elegibilidad del beneficiario y desembolsa un cupón de apoyo directo a la EE a nombre del beneficiario, el cual, junto con el préstamo y el ahorro, se aplica a la compra de la unidad.



Componente 2: Autoproducción de unidades habitacionales (USD 50 millones; financiamiento del BIRF: 100 %)

4. La ejecución del componente de autoproducción también depende de las EE, que pueden otorgar al menos un microcrédito a los beneficiarios elegibles. Además, los beneficiarios deben trabajar con un OEO, que es responsable de brindar asistencia técnica al beneficiario acerca del diseño técnico y la construcción. Los OEO acompañan, supervisan y verifican el proceso de construcción. El OEO generalmente también ejecuta las obras (aunque esto no es obligatorio). Las EE están obligadas a firmar acuerdos de cooperación con los OEO, y juntos desarrollan las especificaciones financieras y técnicas de las unidades de autoconstrucción disponibles para los receptores del apoyo directo. Al igual que en la opción de adquisición de vivienda, las EE son responsables de asegurar el cumplimiento de las reglas del Programa, garantizar que los receptores de apoyos directos cumplan con los requisitos del Programa, y



confirmar que el beneficiario tenga prueba de la propiedad (o posesión) del terreno. Las EE también informan y trabajan en nombre de la CONAVI para asegurar que los OEO cumplan con las reglas del Programa y las directrices sobre costos, diseño, arreglos laborales, construcción y terminación oportuna de la unidad⁴⁸.

5. Por lo general, los OEO son promotores de viviendas sociales, con o sin fines de lucro, autoridades estatales o municipales de vivienda u organizaciones similares que han sido aprobadas por la CONAVI y están incluidas en el Registro de OEO⁴⁹. Para registrarse como OEO, las entidades son sometidas a un proceso de revisión exhaustivo de conformidad legal, donde también se analiza su capacidad financiera, administrativa, operativa y técnica⁵⁰. La CONAVI también puede cancelar el registro del OEO ante cualquier incumplimiento resultante de los procesos de supervisión, verificación o evaluación. En el gráfico A2.2 se detalla el proceso en el marco del componente 2. Al igual que en el caso del componente 1, la EE promueve el apoyo directo a los posibles beneficiarios, examina el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y presenta la solicitud para que sea examinada por la CONAVI⁵¹.

⁴⁸ Estas actividades incluyen verificar los costos y las especificaciones técnicas de la unidad planificada, garantizar que la unidad no se construirá en una zona de riesgo y asegurar que el receptor del apoyo directo es el propietario o poseedor del terreno.

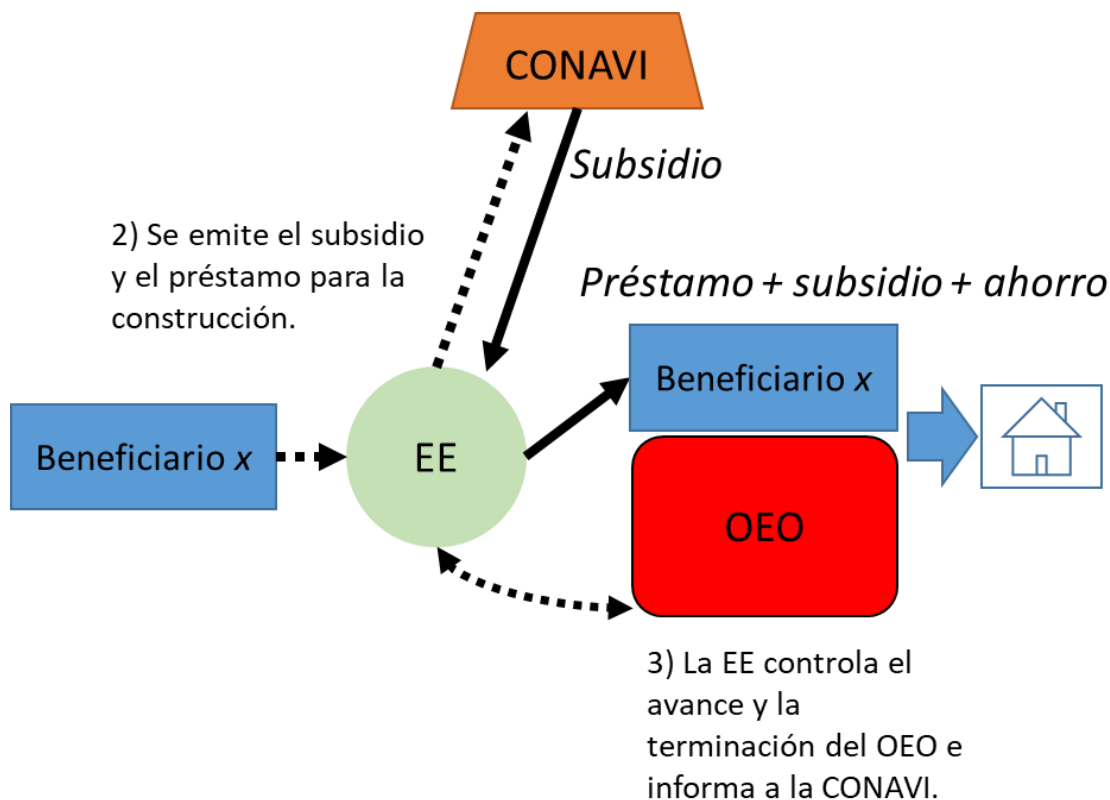
⁴⁹ En 2015, había 60 OEO registrados que participaban en el Programa. Los detalles del proceso de registro y los registros de OEO y EE están publicados en el sitio web de la CONAVI (<http://www.gob.mx/conavi>).

⁵⁰ Por ejemplo, la CONAVI revisa el volumen de construcción producido durante los tres años anteriores; las capacidades en materia de diseño, construcción y supervisión del personal del OEO; la adaptación de los prototipos a las particularidades de la región, y la participación y la satisfacción del usuario. Como parte del proceso de registro, también se realiza una visita sobre el terreno.

⁵¹ El apoyo directo se desembolsa totalmente una vez que se ha completado, al menos, el 30 % de las obras. La construcción de la unidad debe completarse dentro de los 150 días posteriores al desembolso del apoyo directo, y debe verificarse mediante fotografías con referencias geográficas de la unidad habitacional.



Gráfico A2.2. Autoconstrucción de viviendas



Componente 3: Fortalecimiento de la planificación urbana (USD 1 millón; financiamiento del BIRF: 100 %).

6. El componente 3 será ejecutado simultáneamente con los componentes 1 y 2 directamente por la CONAVI, en coordinación con los municipios seleccionados. Para la ejecución de este componente, la CONAVI celebrará acuerdos de colaboración con cada uno de los municipios seleccionados, a fin de garantizar su colaboración en la ejecución técnica de las actividades. En los párrafos siguientes, se detallan el proceso de selección de los municipios y las actividades que han de financiarse en el marco de este componente.

7. **Los municipios elegibles deben tener 100 000 habitantes o más y superar la tasa media de crecimiento demográfico.** Para ser elegibles en el marco de este componente, los municipios deben tener a) una población de 100 000 habitantes o más, y b) tasas de crecimiento demográfico superiores al promedio nacional anual. En el marco del proyecto, se dará prioridad a aquellos municipios cuyo déficit o demanda habitacional sea superior al promedio nacional y a los que tengan un mayor índice de competitividad.

8. **Los proyectos piloto que se han de respaldar deberán encontrarse en una etapa de preparación avanzada, incluir viviendas asequibles y estar bien ubicados.** Específicamente, los proyectos elegibles deberán a) estar situados en contornos U1 o U2; b) incluir viviendas asequibles, y c) estar autorizados en virtud del marco del PDU aprobado. Dado el objetivo catalítico de este



componente, los criterios deben centrarse en la preparación del proyecto piloto propuesto, en especial, en la existencia del marco jurídico necesario para su ejecución.

9. **El proceso de selección será realizado por la Subdirección General de Análisis de Vivienda, Prospectiva y Sustentabilidad de la CONAVI.** Los municipios presentarán propuestas específicas a la CONAVI para obtener apoyo en el marco de este componente. La selección de los municipios y de los proyectos subsiguientes será efectuada por el personal técnico de la Subdirección General de Análisis de Vivienda, Prospectiva y Sustentabilidad de la CONAVI sobre la base de los criterios de elegibilidad y considerando: a) la preparación y la viabilidad del proyecto; b) las posibilidades de repetición, y c) la capacidad institucional existente para la ejecución. El Banco Mundial proporcionará la no objeción técnica a dicha selección. Dado el objetivo catalítico de este componente, los criterios se centrarán en la preparación del proyecto piloto propuesto y en la existencia del marco jurídico necesario para su ejecución. El proceso de selección se describirá en detalle en el Manual de operaciones.

10. **Supervisión del Programa.** El Programa cuenta con sólidos sistemas de supervisión técnica para garantizar el uso correcto de los recursos. Según el convenio suscrito, todas las EE deben enviar información a la CONAVI y al RUV sobre los beneficiarios y las características y la ubicación de las unidades. El RUV, una base de datos de registro nacional con referencias geográficas sobre la vivienda, valida la información a través de la plataforma y físicamente mediante verificadores. Los verificadores controlan el avance físico y financiero y la habitabilidad de las viviendas. Las visitas de verificación están diseñadas para maximizar la eficacia y reducir los errores humanos mediante el uso de fotografías con referencias geográficas de los sitios⁵² y listas de comprobación detalladas para certificar la habitabilidad básica. El RUV confirma a la CONAVI cuando se han cumplido los criterios de elegibilidad a través de la emisión de un Dictamen Técnico Único en el caso de las viviendas nuevas, o mediante la terminación del módulo de verificación final en la modalidad de autoproducción. A continuación, la CONAVI desembolsa el apoyo directo a la EE (o en forma progresiva en el caso de la autoproducción)⁵³. Asimismo, la CONAVI también realiza una verificación *ex post* a través de una auditoría independiente, que incluye visitas periódicas sobre el terreno para inspeccionar las unidades habitacionales y verificar la información correspondiente en la base de datos⁵⁴.

11. El riesgo del organismo de ejecución es bajo. La CONAVI ha ejecutado el Programa durante nueve años, y el equipo de ejecución posee una dotación de personal adecuada, con unidades individuales a cargo de la gestión financiera, las adquisiciones y los aspectos sociales y técnicos. La CONAVI también tiene una amplia capacidad y mecanismos en funcionamiento para el seguimiento y la evaluación del Programa. El Banco Mundial ofrecerá una capacitación inicial sobre los requisitos fiduciarios y en materia de salvaguardas del Banco Mundial, y cursos de capacitación periódicos para fortalecer la capacidad según sea necesario. En el marco del componente 3, el Banco Mundial y la

⁵² Las fotografías del sitio se cargan en la plataforma con referencias geográficas del RUV cuando se ha completado el 30 % y el 100 % de las obras. Por ejemplo, esto se utiliza para garantizar que la vivienda esté construida en el lote exacto que se aprobó y para el que se presentó el prototipo.

⁵³ En la modalidad de autoproducción, el apoyo directo puede desembolsarse una vez que se ha completado el 30 % de las obras. Sin embargo, la CONAVI controla la terminación de la solución y puede solicitar el reembolso del apoyo directo a la EE en caso de incumplimiento, por ejemplo, si la unidad no se termina en un plazo de 150 días a partir del inicio, si no cumple con las normas de calidad o si no está completamente terminada.

⁵⁴ Esta muestra tiene un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 5 %.



CONAVI apoyarán y acompañarán a los Gobiernos locales en la preparación, la adquisición y la supervisión de los estudios técnicos para los instrumentos de planificación y gestión urbana.

12. **Administración financiera.** NAFIN actuará como el agente financiero del Prestatario con respecto al préstamo para inversión. En virtud de esta disposición, la CONAVI presentará informes de gastos elegibles basados en los apoyos directos desembolsados a NAFIN. NAFIN examinará estos informes y gestionará el desembolso del préstamo para reembolsar a la SHCP. También brindará apoyo a la ejecución y efectuará tareas de supervisión habida cuenta de su vasta experiencia previa con proyectos financiados por el Banco Mundial en el país.

13. En el Manual de operaciones del proyecto se ofrecerá una descripción detallada de los mecanismos de ejecución, incluidas las funciones y responsabilidades de la CONAVI y de otras partes interesadas. Esto incluye detalles sobre la preparación de los informes de progreso y acerca del desempeño de las funciones fiduciarias, como las actividades de gestión financiera, elaboración de informes y adquisiciones.

Gestión financiera

14. En esta sección se documentan los resultados de la evaluación de la gestión financiera del Proyecto de Fortalecimiento del Acceso a la Vivienda Social (el proyecto), realizada por personal del Banco Mundial de conformidad con la OP/BP 10.00 y las Directrices para la Evaluación de los Mecanismos de Gestión Financiera en los Proyectos Financiados por el Banco Mundial.

Descripción y evaluación de los mecanismos de gestión financiera del proyecto

15. **Problemas del país pertinentes al proyecto propuesto.** En general, la gestión de las finanzas públicas en la Administración Federal de México se basa en sólidos sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y control. Estos sistemas nacionales de gestión financiera rigen para las transacciones del proyecto, ya que las operaciones financiadas por el Banco Mundial forman parte integrante del presupuesto público y se ejecutan en consecuencia. Asimismo, se han acordado con el Gobierno mecanismos de presentación de informes financieros y auditoría para los proyectos financiados por instituciones internacionales multilaterales.

16. **Organismo de ejecución.** Según el artículo 18 de la Ley de Vivienda, la CONAVI es una institución descentralizada, incluida en el grupo coordinado por la SEDATU, según se establece en el “Acuerdo por el que se agrupan las entidades paraestatales denominadas Comisión Nacional de Vivienda, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, al sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano”, publicado en la Gaceta Oficial el 11 de febrero de 2013. Como se explica en otra sección de este documento de evaluación inicial del proyecto, otras entidades, en especial del sector social y de la vivienda, cumplen funciones esenciales en el marco del Programa. Sin embargo, la CONAVI coordinará todos los mecanismos de gestión financiera pertinentes para el proyecto.

Cuadro 2.1. Cuadro de desembolsos

Categoría	Monto del préstamo	Porcentaje de los gastos
-----------	--------------------	--------------------------



	asignado (USD)	que se han de financiar (impuestos incluidos)
Donaciones para beneficiarios elegibles en el marco de las Partes 1 y 2 del proyecto, y servicios de consultoría y de no consultoría en el marco de la Parte 3 del proyecto	99 750 000	100
Comisión inicial	250 000	100
Prima para topes o bandas a la tasa de interés	0	0
Monto total	100 000 000	—

17. **Financiamiento retroactivo.** En el proyecto propuesto se incluirá financiamiento retroactivo que no deberá superar los USD 20 000 000 para pagos efectuados en los 12 meses anteriores a la fecha de suscripción del convenio de préstamo, correspondientes a gastos elegibles en el marco del proyecto.

18. **Presentación de informes financieros.** Para elaborar los registros contables del proyecto propuesto, la CONAVI utilizará el sistema contable SAP, un programa de software comercial con capacidades adecuadas para reconocer diferentes niveles de cuentas y emitir informes financieros. La CONAVI preparará informes financieros provisionales no auditados cada seis meses y los estados financieros anuales del proyecto, que serán auditados por una empresa de auditorías independiente seleccionada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) conforme a los términos de referencia que resulten aceptables para el Banco Mundial.

19. La CONAVI presentará los siguientes informes financieros a NAFIN para su posterior presentación al Banco Mundial:

Cuadro 2.2. Cronograma de los informes financieros

Informe	Fecha de exigibilidad
Informes financieros provisionales semestrales no auditados del proyecto	Dentro de los 45 días posteriores al final de cada período civil de seis meses
Informe anual de auditoría de los estados financieros y la elegibilidad de los gastos del proyecto	Dentro de los seis meses posteriores al final de cada año civil de desembolsos del préstamo (u otro período acordado con el Banco Mundial)

20. **Control interno y auditoría interna.** Además de las reglamentaciones y los procedimientos de presupuestación del país, la CONAVI está sujeta a las Normas Generales de Control Interno de la Administración Pública Federal emitidas por la SFP que, en su conjunto, establecen sólidos mecanismos de control interno para el proyecto propuesto.

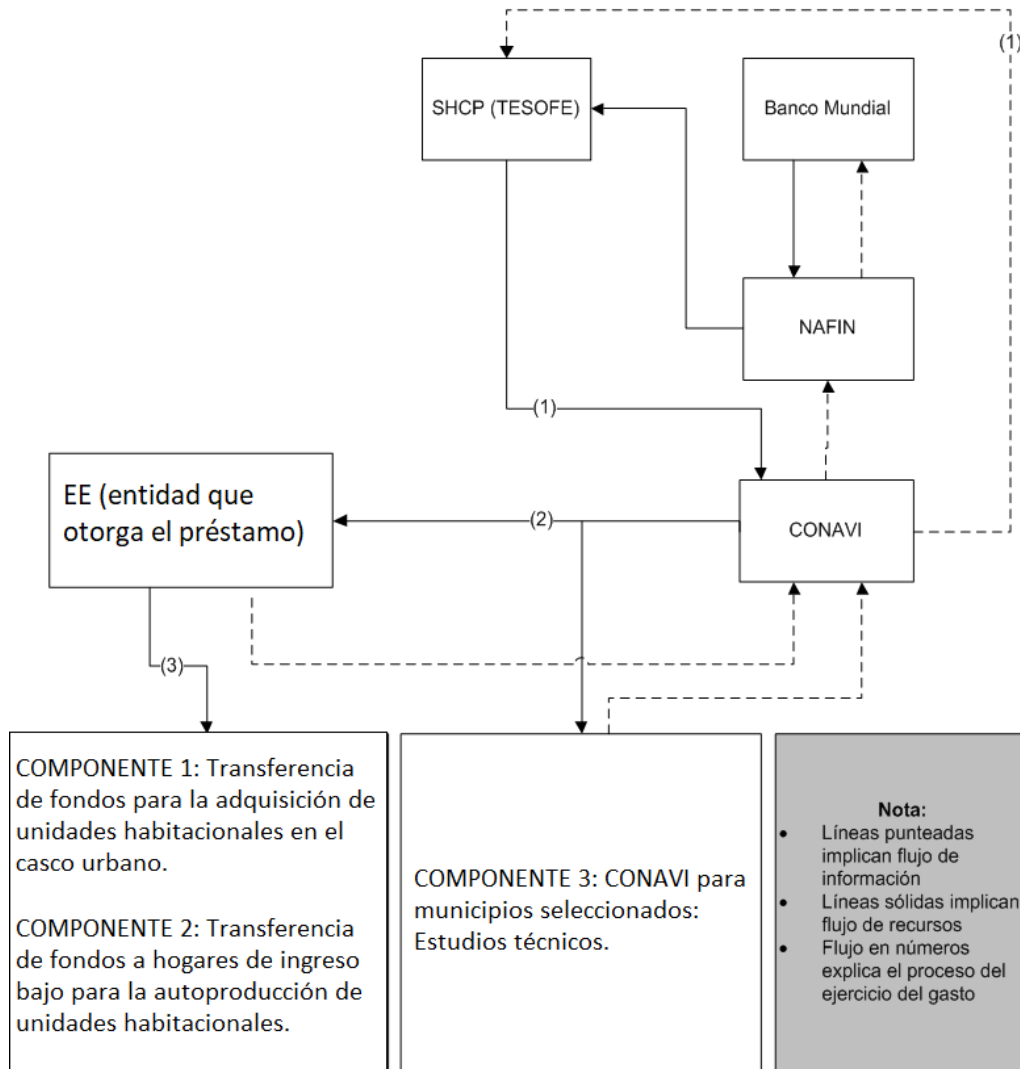
21. El Órgano Interno de Control (OIC), que depende de la SFP y debe cumplir las normas sobre auditorías públicas de dicha institución, lleva a cabo la función de auditoría Interna. La SFP también aprueba los programas anuales de trabajo del OIC, supervisa las operaciones y recibe informes de auditoría. Se han implementado sistemas adecuados para el seguimiento oportuno de las observaciones a las auditorías internas y la aplicación de recomendaciones.



22. **Pagos a los beneficiarios.** A fin de garantizar la entrega de los apoyos directos monetarios a los beneficiarios del Programa, la CONAVI aplica un proceso de integración y pago de los apoyos directos.

23. **Flujo de fondos.** En el gráfico 2.3 se ilustran los mecanismos generales del flujo de fondos:

Gráfico 2.3. Flujo de fondos



Nota:

1. La CONAVI financia por adelantado los gastos del proyecto con fondos del presupuesto nacional (Presupuesto de Egresos de la Federación).
2. La CONAVI selecciona a los beneficiarios y transfiere fondos a la EE para los componentes 1 y 2, y contrata y paga directamente las actividades del componente 3.
3. La EE transfiere los fondos directamente a los promotores inmobiliarios o al OEO a fin de ejecutar las actividades para los beneficiarios.
4. Las unidades de gestión financiera del proyecto dependientes de la CONAVI examinarán y



conciliarán la información financiera, determinarán el monto de los gastos elegibles, y prepararán la información financiera y sobre los desembolsos que exige el Banco, y la enviarán a NAFIN.

5. NAFIN examinará y enviará los estados de gastos al Banco a través del sistema Client Connection.

6. El Banco reembolsará los gastos elegibles en la cuenta del proyecto designada por NAFIN.

7. NAFIN reembolsará los fondos del Programa a la Tesorería de la Federación.

Desembolsos

24. En este proyecto, se utilizará principalmente el método de los reembolsos a fin de desembolsar los gastos elegibles (prefinanciados por el Gobierno) para los beneficiarios en una cuenta del proyecto en dólares estadounidenses abierta por NAFIN.

Cuadro 2.3. Mecanismos de desembolso

Actividad	Descripción
Método de desembolso	Reembolso de los gastos elegibles (prefinanciados por el Gobierno) en una cuenta del proyecto en dólares estadounidenses designada por NAFIN
Documentación de respaldo	Estados de gastos ⁵⁵ , facturas y recibos, incluidas copias de los convenios entre la CONAVI (a través de la EE y los beneficiarios), con pruebas de las transferencias
Gastos retroactivos	<p>Pagos elegibles</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ No deben superar el 20 % del monto del préstamo. ▪ Deben haber sido realizados por el prestatario hasta un año antes de la fecha del convenio de préstamo. ▪ Los gastos retroactivos estarán sujetos a los mismos sistemas, controles y criterios de elegibilidad descritos anteriormente. Estos gastos también estarán sujetos a la auditoría externa habitual del proyecto.
Otros procedimientos	No se prevé que se necesiten otros procedimientos de desembolso; sin embargo, a solicitud de NAFIN y con sujeción a la aprobación del Banco Mundial, se podrán realizar pagos directos para gastos elegibles a un tercero (proveedor o consultor).

25. **Auditoría externa.** Las auditorías anuales de los estados financieros del proyecto y de la elegibilidad de los gastos se realizarán de conformidad con la política del Banco Mundial, según se refleja en los términos de referencia o el memorando de acuerdo para auditorías acordado entre el Banco Mundial y la SFP. Una empresa de auditoría independiente seleccionada por la SFP y aceptada por el Banco realizará las auditorías del proyecto.

26. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) efectúa periódicamente una serie de auditorías de los aspectos financieros, de desempeño y de cumplimiento el Programa. Los resultados de estas auditorías se publican en los informes de auditoría anuales de las Cuentas Públicas Federales. Estos controles externos brindan garantías adicionales sobre la operación y la gestión financiera del

⁵⁵ Toda la documentación de respaldo de los estados de gastos estará disponible para su examen por parte de los auditores externos y del personal del Banco Mundial en todo momento durante la ejecución del proyecto y, al menos, hasta un año después de que el Banco Mundial reciba el informe auditado que abarque el último desembolso.



Programa⁵⁶. Según los informes del sistema de control y seguimiento de auditorías, la CONAVI ha adoptado medidas en forma oportuna en función de las auditorías de la ASF.

27. **Procedimientos por escrito.** La operación del Programa se rige principalmente por sus reglas de operación anuales, a las que se encuentran vinculados varios procedimientos y directrices. Habida cuenta de la documentación disponible, solo se recopilarán en un Manual de gestión financiera conciso del proyecto aquellos procedimientos de gestión financiera que sean específicos del préstamo del Banco Mundial. La primera versión del manual se presentará al Banco Mundial antes de la evaluación inicial, con la incorporación de algunos comentarios que se acordarán con la CONAVI.

Adquisiciones

28. Las adquisiciones del proyecto propuesto se realizarán conforme a lo dispuesto en los documentos del Banco Mundial “Normas: Adquisiciones de bienes, obras y servicios distintos de los de consultoría con préstamos del BIRF, créditos de la Asociación Internacional de Fomento y donaciones por prestatarios del Banco Mundial”, publicado en enero de 2011 y revisado en julio de 2014, y en el documento “Normas: Selección y contratación de consultores con préstamos del BIRF, créditos de la Asociación Internacional de Fomento y donaciones por prestatarios del Banco Mundial”, publicado en enero de 2011 y revisado en julio de 2014, y en las disposiciones estipuladas en el Convenio Jurídico. Las distintas partidas dentro de las diferentes categorías de gastos se describen en general en los párrafos siguientes. Para cada contrato que se financie con el préstamo, los distintos métodos de adquisición o métodos de selección de consultores, los costos previstos, los requisitos de examen previo y los plazos serán acordados entre el prestatario y el Banco Mundial en el Plan de Adquisiciones; durante la preparación del proyecto, no se determinó que fuera necesario realizar un proceso de precalificación. El Plan de Adquisiciones se actualizará al menos una vez por año, o según sea necesario para reflejar las necesidades reales de ejecución del proyecto y las mejoras en la capacidad institucional.

29. En el marco del proyecto propuesto, las adquisiciones se llevarán a cabo según se describe en los párrafos siguientes en el marco de cada uno de los componentes.

30. **Componente 1.** Mediante este componente, se financiarán los apoyos directos iniciales otorgados en el marco del Programa a los beneficiarios de ingreso bajo elegibles para la adquisición de viviendas nuevas o terminadas existentes de conformidad con las reglas de operación de la CONAVI. No se identificaron actividades de adquisición en el marco de este componente, aunque con el préstamo se financiarán apoyos directos/donaciones que completarán el precio de la solución habitacional, junto con un crédito otorgado por las EE y los ahorros del beneficiario.

31. **Componente 2.** Mediante este componente, se financiarán apoyos directos/donaciones que completarán el costo de la autoproducción de viviendas básicas, junto con un crédito de la EE y los ahorros del beneficiario. Los montos de las donaciones son muy bajos: según las estimaciones, serán de hasta USD 3572 de un costo total de USD 17 028 de la solución habitacional. En el marco de este componente, las actividades de adquisiciones identificadas consisten en las compras de materiales de construcción por parte de los OEO que brindan apoyo a los beneficiarios del Programa. Los OEO ofrecen

⁵⁶ Los informes de auditoría de la ASF sobre las Cuentas Públicas Federales se publican 15 meses después de la finalización del año civil. En consecuencia, si bien continúan siendo una fuente importante de información para fines fiduciarios, no pueden usarse en sí mismos para satisfacer los requisitos del Banco Mundial en cuanto a las auditorías financieras del proyecto.



a los beneficiarios del Programa materiales de construcción, apoyo para la construcción de la vivienda, orientación y asistencia sobre técnicas de construcción, gestión de contratos y conocimientos financieros básicos. Para ser reconocido por la CONAVI, el OEO debe someterse a un estricto proceso de acreditación que incluye aspectos financieros, técnicos y administrativos. El proceso comprende un programa de capacitación ofrecido por la CONAVI y la verificación de las pruebas de que los OEO cuentan con la capacidad necesaria para brindar asistencia técnica a los beneficiarios del Programa. La asistencia técnica debe abarcar los siguientes aspectos: diseño y construcción, materiales de construcción, procesos y sistemas de construcción e inspección técnica, a fin de optimizar la calidad y el costo de la solución habitacional. Los OEO incluyen en sus manuales las referencias de precios de los materiales que se han de utilizar en las soluciones habitacionales. Todas las viviendas están sujetas a la verificación *in situ*, y los recursos del apoyo directo se autorizan en función del avance en la construcción. En el marco de este componente, el método propuesto serían las prácticas comerciales (según las disposiciones del párrafo 3.13 de las Normas sobre Adquisiciones) del OEO que se incluyen en sus manuales, y los requisitos mínimos se estipularán en el Manual de operaciones; las prácticas comerciales son diversas según las instalaciones del lugar donde se realiza la construcción, pero en todos los casos, deben estar acreditadas por la CONAVI. En algunos casos, la autoproducción de viviendas básicas incluye la participación de la comunidad, especialmente mediante la contribución en especie de mano de obra, que no conlleva actividades de adquisiciones. Los OEO están sujetos a procesos de verificación y auditorías de forma periódica. Si un OEO acreditado no brinda asistencia técnica o no cumple alguno de los requisitos, se podrá dar por terminada su participación en el Programa.

32. **Componente 3.** Mediante este componente se financiarán servicios de consultoría que serán contratados directamente por la CONAVI para ayudar a los municipios a elaborar y fortalecer los instrumentos de planificación urbana a fin de lograr la expansión sostenible del sector de la vivienda.

33. **Bienes y obras.** En el marco del componente 2, los bienes y obras serán adquiridos por los OEO según las prácticas comerciales descritas anteriormente y detalladas en el Manual de operaciones del proyecto.

34. **Selección de consultores.** Los servicios de consultores en el marco del proyecto incluirán asistencia técnica para ayudar a los municipios participantes en el proyecto a elaborar y fortalecer los instrumentos de planificación urbana. Estas actividades se adquirirán según se establece en las políticas del Banco Mundial y mediante el uso de documentos armonizados.

- a) **Las listas cortas de consultores** para brindar servicios cuyo costo estimado sea inferior al equivalente de USD 1 000 000 por contrato pueden estar conformadas exclusivamente por consultores nacionales, conforme a las disposiciones del párrafo 2.7 de las Normas sobre Consultores. Las universidades, instituciones gubernamentales de investigación, instituciones públicas de capacitación y organizaciones no gubernamentales en algunos campos especializados pueden participar brindando servicios de consultoría, conforme a las políticas y las Normas sobre Adquisiciones del Banco Mundial.
- b) **Empresas.** Se anticipa la adjudicación de la mayoría de los contratos de la CONAVI para empresas con el método de selección basada en la calidad y el costo. Las designaciones de consultores de tipos específicos, según se acordó previamente con el Banco Mundial en el



Plan de Adquisiciones, podrán seleccionarse mediante el uso de los siguientes métodos: a) selección basada en la calidad; b) selección conforme a un presupuesto fijo, especialmente para contratos de supervisión de obras; c) selección basada en el menor costo; d) selección basada en las calificaciones del consultor, para contratos con un costo estimado inferior al equivalente de USD 300 000, y excepcionalmente, e) selección basada en una fuente única, en las circunstancias explicadas en el párrafo 3.9 de las Normas sobre Consultores.

- c) **Personas.** Se contratarán consultores individuales para brindar servicios de asesoramiento técnico y apoyo al proyecto, los cuales se elegirán según lo dispuesto en la sección V de las Normas sobre Consultores.

35. **Otros.** El Banco Mundial ha acordado con el cliente las condiciones en las que los fondos del préstamo se transferirán a los beneficiarios finales (a fin de garantizar que esto se realice con transparencia y equidad).

36. **Evaluación de la capacidad de la CONAVI para realizar adquisiciones.** La CONAVI tiene experiencia en la aplicación de las políticas y los procedimientos de adquisiciones del Banco Mundial y de otros organismos multilaterales con procedimientos de adquisiciones similares. Se contratará y mantendrá personal con experiencia en las políticas y los procedimientos de adquisiciones del Banco Mundial para respaldar la ejecución del proyecto.

37. **Plan de Adquisiciones.** El organismo de ejecución ha preparado un Plan de Adquisiciones para los primeros 18 meses del Programa, en el que se sientan las bases de los métodos de adquisiciones. Las actividades y los montos correspondientes de este Plan de Adquisiciones se confirmarán y perfeccionarán una vez que se inicie la ejecución del proyecto. Este plan estará disponible en el sitio web externo del Banco Mundial y en el Sistema de Seguimiento en Adquisiciones (STEP) u otro sistema convenido con el Banco. El Plan de Adquisiciones se actualizará con el acuerdo del Banco Mundial una vez por año o según sea necesario para reflejar las necesidades reales de ejecución del proyecto y las mejoras en la capacidad institucional.

Aspectos ambientales y sociales (con inclusión de las salvaguardas)

Aspectos sociales

38. Se prevé que el proyecto tenga impactos sociales positivos al aumentar el acceso a la vivienda para los hogares de ingreso bajo. Desde su creación, el Programa ha proporcionado alrededor de 1,5 millones de apoyos directos a una cantidad equivalente de beneficiarios. La mayoría de los apoyos directos han beneficiado a hogares con ingresos inferiores a 3 UMA (el 77,8 % de las adquisiciones de viviendas y el 75,7 % de las mejoras de viviendas). Desde 2016, el Programa también ha mejorado su estrategia de focalización para llegar a los hogares más pobres y vulnerables ajustando los montos del apoyo directo y priorizando la autoproducción de soluciones habitacionales. Estas soluciones son más adecuadas para las personas empleadas en el mercado informal y los segmentos excluidos de la población. Por ejemplo, el 60 % del total de apoyos directos para la autoproducción de viviendas es recibido por mujeres. A tal efecto, el componente 2 tiene como objetivo ofrecer soluciones de financiamiento para los grupos de menores ingresos de la población objetivo al focalizarse en los apoyos directos para la autoproducción.



39. **Evaluación social.** Se elaboró una evaluación social⁵⁷ para determinar los posibles impactos sociales y las medidas de mitigación pertinentes que se derivan del proyecto. En la evaluación se llegó a la conclusión de que, en general, la CONAVI ha incorporado buenas prácticas para abordar las necesidades de las personas más vulnerables, incluidas las siguientes:

- Ofrecer soluciones focalizadas para los grupos de población vulnerables y excluidos. Esto se realiza específicamente a través de la estrategia de inclusión de género y mediante un programa destinado a las familias de los trabajadores migrantes. La estrategia de inclusión de género incluye un programa específico para hogares encabezados por una mujer con ingresos inferiores a 4 UMA que combina el apoyo directo inicial para la autoconstrucción con una garantía de crédito de la SHF, un préstamo de los intermediarios financieros seleccionados, y apoyos directos adicionales de la institución de vivienda del estado para construir una unidad en la modalidad de autoproducción. El programa Construye en tu Tierra está destinado a las familias de migrantes y combina el apoyo directo inicial para la autoproducción con una garantía y una contribución del estado para permitir que las familias de migrantes construyan una unidad en la modalidad de autoproducción. Mediante estos sistemas se adapta el programa existente de apoyos directos para orientarlos a poblaciones específicas e incorporar las enseñanzas aprendidas, a fin de garantizar una mayor eficacia.
- Reconocer la importancia de garantizar la provisión de soluciones habitacionales sostenibles para los pueblos indígenas al colaborar con las organizaciones indígenas para adaptar la construcción de viviendas de modo tal que sean culturalmente acordes a su estilo de vida y sus condiciones ambientales. Por ejemplo, se identificaron soluciones específicas en Quintana Roo, donde se procuró incorporar en el diseño de las viviendas las demandas y las normas culturales de los grupos mayas locales.

40. En la evaluación social también se hizo hincapié en la necesidad de sistematizar e integrar las buenas prácticas ya aplicadas, y de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. La forma descentralizada en que se ejecuta el Programa permite brindar una cobertura nacional con relativa flexibilidad; sin embargo, dificulta el contacto fluido y directo entre la CONAVI y los beneficiarios (ya que estos generalmente se relacionan solo con las EE o los OEO). En la evaluación social se determinó la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. La CONAVI, con el respaldo del Banco Mundial, está estableciendo un nuevo sistema de participación ciudadana, que incluye un centro de llamadas y un sistema de registro, para permitir la participación ciudadana más sistemática y directa de los beneficiarios posibles o reales.

41. Mediante el proyecto se respaldará un Programa existente que tiene alcance nacional e incluye estados donde habitan pueblos indígenas y, por lo tanto, se aplica la OP/BP 4.10. Si bien no se prevé que el proyecto tenga impactos negativos en los pueblos indígenas, se han elaborado una evaluación social y un PPI para determinar los impactos positivos o negativos, las posibles medidas de mitigación necesarias, y en particular, formas de optimizar los posibles beneficios para los pueblos indígenas. El proyecto ya ha sido eficaz para proporcionar soluciones habitacionales para hogares de ingreso bajo a 1070 municipios indígenas de los 2424 municipios indígenas de México (cuadro A2.5).

⁵⁷ *Evaluación Social, Proyecto de Vivienda Intraurbana*, CONAVI, septiembre de 2016.



42. **Plan para los Pueblos Indígenas.** En el marco del proyecto, las personas (no grupos ni comunidades) solicitan asistencia para construir o adquirir una vivienda acorde a su capacidad económica y financiera. Los beneficiarios deben utilizar el apoyo directo para adquisición o mejoramiento de viviendas situadas en tierras bajo propiedad privada. Por lo tanto, no se prevé que el proyecto genere situaciones de adquisición involuntaria de tierras o desplazamiento de personas en el país, sean o no poblaciones indígenas. Habida cuenta del carácter voluntario e individual del Programa, no se prevén actividades que pudieran ocasionar la expropiación o la incautación de tierras ocupadas precariamente y, por ende, no se aplica la OP/BP 4.12 (Reasentamiento Involuntario).

43. A través del proyecto se fortalecerá la eficacia de la CONAVI para llegar a los pueblos indígenas. A tal efecto, la CONAVI ha elaborado un PPI específico. En el PPI se propone fortalecer y mejorar la capacidad de la CONAVI para lograr la participación de los pueblos indígenas a partir de las experiencias previas de la CONAVI. La estrategia del PPI incluirá los siguientes componentes: a) fortalecer la capacidad de los OEO para llegar más sistemáticamente a los pueblos indígenas a fin de incrementar la cantidad de posibles pueblos indígenas beneficiados por el Programa, y atendidos por el Programa de manera culturalmente apropiada (por ejemplo, a través de soluciones habitacionales adecuadas para sus usos y costumbres); b) garantizar la difusión amplia de información sobre el programa de apoyos directos para la vivienda entre las comunidades indígenas, y c) fortalecer el mecanismo existente de empoderamiento de los ciudadanos para abordar posibles problemas o reclamos y brindarles soluciones eficaces.

44. Las consultas abarcaron dos regiones clave de México (Yucatán y Campeche), que se seleccionaron teniendo en cuenta: i) la densidad relativa de población indígena (> 40 % de la población total), y ii) las localidades con poblaciones indígenas que reciben por lo menos un tipo de asistencia del Programa, entre las tres modalidades de mejoras y autoproducción. Los participantes en las sesiones de consulta incluyeron: i) beneficiarios anteriores que recibieron apoyos directos para vivienda a partir de 2015, así como posibles nuevos beneficiarios; ii) representantes de autoridades tradicionales de pueblos indígenas, así como representantes municipales; iii) representantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y iv) representantes de los OEO. El PPI se dio a conocer en el país y en el sitio web del Banco Mundial el 11 de abril de 2017.

Cuadro 2.4. Municipios indígenas con apoyo de la CONAVI para soluciones habitacionales

Tipo de municipio	Número total de municipios	Modalidad de apoyo						Total
		Autoproducción	Terreno urbanizado	Mejoramiento	Alquiler	Vivienda nueva	Vivienda usada	
Municipios indígenas	624	140	—	123		13	19	214
Municipios con presencia indígena	239	100	1	99	2	96	136	195
Municipios con población indígena dispersa	1561	387	2	291	—	192	259	661
Total	2424	627	3	513	2	301	414	1070



45. En el marco del proyecto se aplicará la metodología de ejecución existente, que la CONAVI y sus asociados han elaborado desde 2007. El proyecto se beneficiará de la sólida trayectoria y la credibilidad sobre el terreno de la CONAVI. La evaluación social reveló que la CONAVI ha sido particularmente eficaz para a) reducir el déficit habitacional entre los beneficiarios de ingreso bajo y de poblaciones indígenas; b) aumentar los conocimientos financieros entre los beneficiarios; c) promover la formalización del mercado de la vivienda en zonas rurales y semirurales, y d) incorporar normas culturales y sociales en su Manual de operaciones para los casos en que se trata con hogares indígenas.

46. A través del proyecto se fortalecerá la eficacia de la CONAVI para llegar a los pueblos indígenas. A tal efecto, la estrategia del PPI se articulará en torno a tres ejes:

- La preparación de una campaña de comunicación a nivel nacional para garantizar la más amplia divulgación de información entre los posibles beneficiarios indígenas. Para la campaña de comunicación se utilizará la red existente de organizaciones indígenas a nivel nacional y subnacional y sus canales de comunicación, a fin de llegar al conjunto muy diverso de grupos indígenas que viven en México.
- La preparación, en colaboración con organizaciones de pueblos indígenas a nivel nacional y regional, de materiales de comunicación que las organizaciones de pueblos indígenas puedan utilizar para divulgar los mensajes principales del Programa a nivel local. Esto incluirá la preparación de panfletos, imágenes, testimonios de los beneficiarios actuales de pueblos indígenas, un proceso de consulta a nivel subnacional, y la difusión de información por radio en idiomas locales.
- La mejora de los mecanismos de la CONAVI para ayudar a los hogares de los pueblos indígenas a presentar solicitudes y manejar casos especiales que puedan requerir atención adicional. Se hará hincapié en los hogares encabezados por una mujer, que, según las estimaciones, representan aproximadamente el 45 % de la población total de beneficiarios.

Aspectos ambientales

47. Se prevé que el proyecto genere algunos beneficios ambientales dado que se espera que sus resultados aumenten la eficiencia de las zonas urbanas al promover el acceso a la vivienda en áreas cercanas a los servicios y empleos. Esto permitirá reducir al mínimo los efectos ambientales negativos que se generarían de otro modo a raíz del desarrollo de viviendas en zonas no urbanizadas o agrícolas, así como el tiempo de viaje y la congestión para llegar a las zonas urbanas.

48. **Marco de Gestión Ambiental y Social.** Se ha elaborado un MGAS en consulta con el prestatario, el que se divulgó de conformidad con la OP/BP 4.01 (Evaluación Ambiental). En el MGAS, a) se documenta el cumplimiento de la reglamentación vigente de México y de las salvaguardas del Banco Mundial, y b) se determina si las medidas de mitigación existentes del Programa, y las que se elaboran, son aceptables. La versión preliminar del MGAS se publicó el 11 de abril en el país, en la página web de la CONAVI, y se sometió a consulta el 18 de abril de 2017. Los resultados del proceso de consulta se incorporaron en la versión final del MGAS, que se publicó en el sitio web externo del Banco Mundial el 21 de abril de 2017.



49. En el marco del componente 1 no se han identificado impactos o riesgos ambientales negativos. Mediante el proyecto se financiarán apoyos directos iniciales para la adquisición de viviendas terminadas y, por lo tanto, a través de este componente no se financian actividades relacionadas con la construcción. El Programa cuenta con amplios mecanismos para garantizar que las unidades habitacionales terminadas que seleccionen los beneficiarios para su adquisición se ajusten a las normas ambientales y sociales vigentes. Durante la etapa de preparación, el Banco Mundial llevó a cabo un estudio de diligencia debida para evaluar el programa existente y la legislación y los procesos ambientales conexos y estableció que, en general, el enfoque se ajusta a sus normas. La única deficiencia identificada está relacionada con la posible presencia de asbesto u otros peligros ambientales en edificios existentes (usados), que en las reglamentaciones mexicanas se comenzaron a controlar después de 1994. Por lo tanto, los edificios existentes anteriores a ese año quedarán excluidos del financiamiento en virtud del componente 1. Con el objeto de reforzar la capacidad del Programa para supervisar el cumplimiento de las reglamentaciones ambientales, en el MGAS se incluyen recomendaciones adicionales en materia de capacitación y fortalecimiento de la capacidad, entre ellas, la elaboración de listas de control para inspecciones y evaluaciones, la indicación de las actualizaciones en los mapas de las zonas de riesgo, y la difusión de información y folletos para propietarios de viviendas.

50. A través del componente 2 se financiarán apoyos directos para la autoproducción de soluciones habitacionales. En el marco de este componente, se podrían generar pequeños impactos debido a las variaciones o deficiencias en el otorgamiento de permisos o la zonificación a nivel local (municipal), el uso de materiales reciclados o que no se ajustan a las especificaciones estándar, y el apoyo técnico incongruente a las personas que construyen su vivienda. Asimismo, podrían surgir otros riesgos relacionados con la seguridad en el trabajo debido a la falta de equipos de protección personal y señales de seguridad. Las medidas de mitigación ya implementadas incluyen el requisito establecido en el Programa por el cual los beneficiarios de apoyos directos para autoproducción deben trabajar junto con un OEO o una Agencia Productora de Vivienda (APV), que se encarga de la gestión de la solicitud y proporciona asistencia técnica en materia de diseño y construcción. El proceso de construcción y la habitabilidad de la solución final son verificados por agentes certificados independientes que emiten informes técnicos provisionales y finales. En el componente 2 se identificaron riesgos potenciales debido a incongruencias en el nivel de desempeño de los OEO y las diferencias en los requisitos locales en materia de otorgamiento de permisos. Este riesgo potencial se mitigará mediante el requisito del MGAS que establece una auditoría *ex post* y la evaluación del desempeño del componente 2 una vez transcurridos 12 meses de la ejecución del proyecto. En la auditoría se evaluará el desempeño del programa, se identificarán las deficiencias y se recomendarán soluciones para la ejecución posterior. Las recomendaciones derivadas de la investigación se centrarán, probablemente, en mejoras de las prácticas de los OEO y podrían incluir la elaboración de instrumentos como listas de control para la inspección y la evaluación de los aspectos ambientales (en particular, el examen de los permisos y licencias locales, los tipos de materiales de construcción, la constatación de la existencia de servicios básicos, y la limpieza posterior a la construcción); la incorporación de la información disponible y actualizada sobre las zonas de alto riesgo; el suministro de información y folletos sobre la salud y seguridad en el trabajo y el hogar, y otras recomendaciones que se pudieran plantear en la auditoría. Asimismo, se prevé que las actividades de fortalecimiento de la capacidad para OEO, inspectores y beneficiarios serán importantes y se brindarán a través de talleres y módulos de aprendizaje.

51. Según lo previsto, el componente 3 no generará riesgos ambientales o sociales significativos y



producirá beneficios ambientales y sociales en las ciudades seleccionadas a través del suministro de insumos técnicos para instrumentos de planificación urbana que promoverán el desarrollo de soluciones habitacionales asequibles y bien ubicadas en el casco urbano. En el marco de este componente, el proyecto financiará estudios técnicos y servicios de consultoría para aportar información a los planes urbanos y de uso de la tierra. A fin de mitigar el riesgo de posibles efectos adversos ambientales o relacionados con reasentamientos en el futuro, se incluirán requisitos específicos en todos los términos de referencia para los estudios financiados, con el objeto de establecer que en el alcance de las obras se incluya: i) un análisis de los posibles efectos negativos en el futuro; ii) la identificación de los riesgos existentes, si hubiera, y iii) la inclusión de las medidas de mitigación propuestas en los estudios elaborados, teniendo en cuenta la legislación mexicana y de conformidad con los principios de las salvaguardas del Banco.

52. **Mecanismo de solución de reclamaciones.** Los mecanismos de solución de reclamaciones del Banco Mundial se ponen en práctica mediante el sistema existente que permite que los ciudadanos presenten quejas, sugerencias y solicitudes de información. Estos mecanismos están respaldados por el marco jurídico vigente de México en virtud de la Unidad de Enlace del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y el OIC de la CONAVI. Se brindará apoyo adicional para fortalecer la solución de reclamaciones en la implementación del Sistema de Empoderamiento para Beneficiarios de PPI, que ofrecerá una plataforma de comunicación recíproca para que la CONAVI realice el seguimiento de los beneficiarios actuales y potenciales del Programa, y les brinde información y apoyo para ayudarlos a tomar decisiones.

Seguimiento y evaluación

53. En el marco del proyecto, se utilizarán los sistemas existentes de recopilación de datos y presentación de informes para controlar el avance en los indicadores de resultados. En el marco del programa actual, la CONAVI realiza un seguimiento de la información de cada beneficiario (ingresos, género) y de la ubicación (contorno) con referencias geográficas de las viviendas adquiridas con las transferencias directas. Los datos sobre los indicadores del objetivo de desarrollo del proyecto y de los resultados intermedios se informarán de forma semestral, y el avance se controlará a través de misiones de supervisión periódicas, según se detalla en este anexo.



ANEXO 3. PLAN DE APOYO A LA EJECUCIÓN

PAÍS: México

Proyecto de Fortalecimiento del Acceso a la Vivienda Social

Estrategia y enfoque del apoyo a la ejecución

1. La estrategia de apoyo a la ejecución se basa en los principales riesgos del proyecto que se han identificado. Mediante la estrategia se respaldará a la CONAVI para lograr el objetivo de desarrollo del proyecto y mitigar los riesgos pendientes que se detallan en la Herramienta de Calificación del Riesgo de las Operaciones Sistemáticas. El plan también abarca el apoyo estándar a la ejecución del Banco Mundial (que incluye aspectos técnicos, capacidad institucional, y salvaguardas fiduciarias, ambientales y sociales).

Plan de Apoyo a la Ejecución y recursos necesarios

2. Habida cuenta de la sólida experiencia de la CONAVI en la operación del Programa, se considera que el nivel de apoyo a la ejecución necesario es moderado. El Banco Mundial realizará, en promedio, dos misiones de apoyo a la ejecución por año (más las misiones específicas adicionales que sean necesarias) y comunicaciones, exámenes documentales y visitas sobre el terreno quincenales, según sea necesario, para brindar apoyo a la ejecución.

3. **Asistencia técnica.** El Banco Mundial respaldará a la CONAVI ofreciendo actividades de fortalecimiento de la capacidad para el equipo técnico, examinando opciones para optimizar la operación del Programa, y promoviendo el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación. El Banco Mundial se centrará especialmente en respaldar la ejecución técnica del componente 3. Acompañará el proceso para seleccionar proyectos piloto adecuados, brindar asistencia técnica para la revisión y la preparación de términos de referencia de los estudios técnicos, y validar desde el punto de vista técnico los términos de referencia. Asimismo, el Banco Mundial proporcionará asistencia técnica a los municipios seleccionados y colaborará con la CONAVI y el equipo del Gobierno local en la supervisión de la preparación y la elaboración del estudio.

4. **Gestión financiera.** El Banco Mundial efectuará supervisiones periódicas de la gestión financiera y ofrecerá actividades de capacitación en forma regular para fortalecer la capacidad. El proyecto será auditado anualmente de conformidad con los términos de referencia que resulten aceptables para el Banco Mundial. Habida cuenta de la limitada experiencia del nuevo personal que participa en el proyecto, el Banco Mundial organizará actividades de fortalecimiento de la capacidad de manera oportuna y brindará asistencia regularmente al equipo.

5. **Salvaguardas.** La aplicación de las salvaguardas identificadas en el MGAS y el PPI será dirigida por la CONAVI en coordinación con el equipo de salvaguardas. El Banco Mundial garantizará la aplicación de las medidas de salvaguarda durante las misiones de supervisión, con informes semestrales durante la ejecución del proyecto. Además, brindará apoyo a la CONAVI para elaborar materiales de fortalecimiento de la capacidad relativos a la seguridad en el trabajo y las mejores prácticas ambientales y sociales.



6. **Seguimiento y evaluación.** El Banco Mundial brindará apoyo a la CONAVI para diseñar e implementar una plataforma de comunicación a fin de mejorar la difusión y establecer una colaboración directa con los beneficiarios. También respaldará la definición de valores de referencia y la identificación de la metodología de seguimiento y las responsabilidades relativas al seguimiento y la evaluación del proyecto.

7. Para el proyecto, se necesitará el siguiente Plan de Apoyo a la Ejecución en el primer año. Dicho plan se revisará una vez finalizado el primer año de ejecución.

Cuadro 3.1. Plan de apoyo a la ejecución

Tiempo	Enfoque	Especialidades necesarias	Recursos estimados
Primeros 12 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para la capacitación y la ejecución con relación a las adquisiciones • Apoyo para la capacitación y la ejecución con relación a la gestión financiera • Establecimiento y fortalecimiento del mecanismo de seguimiento y la evaluación • Apoyo para la ejecución de salvaguardas y fortalecimiento de la capacidad • Supervisión técnica de las actividades del componente 3, que incluye a) examinar los términos de referencia de los estudios técnicos; b) ofrecer actividades de fortalecimiento de la capacidad a los municipios seleccionados acerca de la planificación y gestión urbana, y c) supervisar la elaboración de los estudios 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y evaluación • Planificación urbana, que incluye diseño urbano, reglamentaciones y operaciones, renovación urbana y vivienda • Ingeniería ambiental urbana • Estructura financiera del proyecto, asociaciones público-privadas y financiamiento de bienes raíces • Gestión del proyecto • Salvaguardas • Adquisiciones • Gestión financiera 	8 miembros del personal, 1 o 2 viajes por año
12 a 48 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para la ejecución de salvaguardas • Supervisión técnica de las actividades del componente 3, que incluye a) examinar los términos de referencia de los estudios técnicos; b) ofrecer actividades de fortalecimiento de la capacidad a los municipios seleccionados acerca de la planificación y gestión urbana, y c) supervisar la elaboración de los estudios 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación urbana, que incluye diseño urbano, reglamentaciones y operaciones, renovación urbana y vivienda • Ingeniería ambiental urbana • Estructura financiera del proyecto, asociaciones público-privadas y financiamiento de bienes raíces • Gestión del proyecto • Salvaguardas • Adquisiciones 	6 miembros del personal, 1 o 2 viajes por año



		• Gestión financiera	
--	--	----------------------	--

Cuadro 3.2. Combinación de especialidades necesarias

Especialidades necesarias	Número de semanas-personal	Número de viajes	Comentarios
Gerente de proyecto	1 miembro del personal: 10 semanas	Dos viajes por año	—
Especialista en planificación de desarrollo urbano	1 miembro del personal: 10 semanas	Dos viajes por año	—
Experto en financiamiento de proyectos urbanos	1 miembro del personal: 4 semanas	Dos viajes por año	—
Experto en estructuras financieras	1 miembro del personal: 4 semanas	Dos viajes por año	—
Experto en seguimiento y evaluación	1 miembro del personal: 4 semanas	Uno o dos viajes por año	—
Especialista en salvaguardas sociales	1 miembro del personal: 4 semanas	Uno o dos viajes por año	—
Especialista en salvaguardas ambientales	1 miembro del personal: 4 semanas	Uno o dos viajes por año	—
Especialista en gestión financiera	1 miembro del personal: 4 semanas	Un viaje por año	—
Especialista en adquisiciones	1 miembro del personal: 4 semanas	Un viaje por año	—

**ANEXO 4. Resumen del análisis económico del proyecto**

1. Se utilizó un análisis de costos y beneficios para evaluar el impacto del proyecto en los hogares comparando los escenarios “con” y “sin” apoyo directo. Los beneficios se midieron utilizando los costos económicos relacionados con las viviendas de mala calidad, que incluyen a) gastos en atención de la salud debido a la falta de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, y b) la falta de apreciación de la unidad habitacional debido a la ausencia de títulos de propiedad. Los beneficios vinculados con los títulos de propiedad serán obtenidos principalmente por los beneficiarios en el marco del componente 1. El título de propiedad no es un requisito obligatorio para los beneficiarios en el marco del componente 2 (aunque deben presentar pruebas de posesión del terreno); sin embargo, estos hogares obtendrán un nivel adicional de seguridad en la tenencia de la tierra a través de la certificación de la construcción de la unidad y su inclusión en el RUV. También se midió el impacto en la riqueza tras deducir el aumento de gastos generado por la nueva unidad habitacional, por ejemplo, pagos de hipotecas más elevados en comparación con el alquiler anterior. Asimismo, se midieron los beneficios vinculados con la mejor ubicación para los hogares (ahorro en los costos de transporte) y para el Gobierno (ahorro en los costos de infraestructura).

2. El análisis supone un costo total de USD 97,75 millones: USD 48,75 millones a invertir para 13 045 beneficiarios en el marco de las compras de viviendas del componente 1 (apoyo directo medio de USD 3737); USD 49 millones a invertir para 16 644 beneficiarios en el marco del componente 2 (apoyo directo medio de USD 2944), con un total de 29 689 beneficiarios.

3. **Impacto en el desarrollo económico.** Los resultados indican que la intervención prevista es una inversión valiosa que tendrá un impacto positivo en la calidad de vida de los beneficiarios. Cuando el proyecto se evalúa suponiendo que los beneficiarios no cambiarán de ubicación, los resultados indican que ambos componentes son económicamente viables, con una rentabilidad de alrededor del 30 %. El proyecto completo tiene una tasa de rentabilidad del 30 % y beneficios netos de aproximadamente USD 122 millones. Los beneficios totales equivalen al doble de los costos, lo que deja un amplio margen para las incertidumbres durante el período de las intervenciones.

Cuadro 41. Resultados de la evaluación económica (USD por hogar)

	Valor actualizado de los flujos con una tasa de descuento del 5 % (en miles de USD)			Tasa de rentabilidad interna (%)
	Costos	Beneficios	Beneficios netos	
Nueva o usada	48 750	102 258	53 508	28
Autoproducción	49 000	117 898	68 898	32
Total	97 750	220 157	122 407	30

4. El análisis de sensibilidad indica que, incluso si el impacto en la riqueza se reduce en un 70 % o los beneficios se retrasan hasta 6 años, el proyecto aún tendría resultados positivos. Cuando se incluye el cambio a una mejor ubicación, los beneficios aumentan considerablemente, ya que los hogares ahorrarán en costos de transporte y tiempo de viaje, y el Gobierno ahorrará en costos de infraestructura, principalmente en carreteras, alumbrado público y construcción de redes de



abastecimiento de agua y alcantarillado. Los resultados variarán según la cantidad de beneficiarios que cambien de ubicación. Si un 30 % se muda a una mejor ubicación, los hogares obtendrán beneficios adicionales de USD 18 millones y el Gobierno, de USD 14 millones.

5. Estos beneficios se sumarán a los USD 122 millones obtenidos sin cambiar de ubicación. En este escenario, el proyecto generará beneficios netos equivalentes a USD 154 millones, muy por encima de los costos de inversión.

Cuadro 4.2. Resultados de la evaluación económica con inclusión de los beneficios cuando el 30 % de los beneficiarios se mudan a una mejor ubicación (USD por hogar)

	Valor actualizado de los flujos con una tasa de descuento del 5 % (en miles de USD)			Beneficios netos totales
	Beneficios netos en la misma ubicación	Beneficios cuando se cambia de ubicación		
		Hogares	Gobierno	
Total	122 407	17 957	14 164	154 527

6. Los resultados son alentadores habida cuenta de que no se midieron algunos de los beneficios, por ejemplo a) el ahorro de costos relacionado con las enfermedades causadas por los materiales de construcción de mala calidad y las viviendas deterioradas, y b) los beneficios de la reducción de las emisiones de GEI, que según se prevé disminuirán del 6 % al 8 % al vivir en las zonas centrales de las ciudades, debido a la reducción del consumo de energía y del kilometraje del tránsito de vehículos.

7. También se comprobó la sostenibilidad del proyecto utilizando los criterios de asequibilidad. Los resultados de esta evaluación indican que los pagos de las hipotecas generados por los nuevos préstamos cumplirán con el indicador de asequibilidad y, por lo tanto, se pueden mitigar las inquietudes relacionadas con los préstamos vinculados al apoyo directo, en particular, para los prestatarios de ingreso bajo. Se prevé que la nueva carga financiera para los beneficiarios no ejercerá una tensión adicional al Programa actual que ejecuta el Gobierno.

8. Si no se otorgara el apoyo directo, los criterios de asequibilidad no se cumplirían en el caso de los hogares con ingresos equivalentes a 3 UMA. En el caso de las familias con ingresos de hasta 5 UMA, los pagos de las hipotecas quedarían en el límite de los criterios de asequibilidad, lo que aumentaría el riesgo de incumplimiento de los pagos. Esto demuestra la importancia de los programas de apoyo directo, no solo para los beneficiarios, sino también para las instituciones financieras.

9. **Fundamento para la intervención del Gobierno.** La principal justificación del uso de fondos públicos para brindar ayuda en materia de vivienda es que los mercados privados no ofrecen viviendas adecuadas para las personas de ingreso bajo y, por ende, se necesita el apoyo directo del Gobierno para subsanar la deficiencia. Sin el apoyo directo, y dada la falta de viviendas adecuadas y asequibles, muchos hogares no estarían en condiciones de costear una vivienda aceptable. En México, los programas de apoyo directo, que se han ejecutado desde hace varios años, han demostrado ser un mecanismo adecuado para, por ejemplo, mejorar las condiciones de vida, promover la propiedad de la vivienda y fomentar la integración social. Por último, el mejoramiento de la vivienda conlleva beneficios sociales y



económicos adicionales, como la mejora de la salud, el bienestar y la educación, algunos de los cuales implican un ahorro en materia de bienestar social para el Gobierno. Las inversiones públicas en la vivienda también aportan beneficios para el Gobierno a través de los ahorros acumulativos en materia de bienestar social, por ejemplo, la reducción de los costos de salud pública, habida cuenta del vínculo que existe entre el mejoramiento de la vivienda y la mejor salud.

10. **Valor agregado del Banco Mundial.** El Banco Mundial tiene una notable experiencia en brindar apoyo al desarrollo urbano y de la vivienda en México y en la región. El proyecto se basa en enseñanzas y orientaciones derivadas de la labor del Banco Mundial en proyectos de apoyo directo para la vivienda en otros países, como India, Indonesia y Argentina. Mediante el proyecto también se brinda apoyo especializado, ya que se basa en los conocimientos especializados combinados sobre vivienda y financiamiento del Banco Mundial.