



“No es factible construir una ciudad, ni hacerla más democrática, solo con inversión pública”

Entrevista a Rudecindo Vega

Presidente Ejecutivo de Perú Descentralizado y ex ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Abril, 2007

Síntesis: En algunos sectores, falta interés por atender las necesidades de vivienda de los más pobres. Es necesario reformar los sistemas de crédito, los procedimientos legales y, sobre todo, las maneras de pensar acerca de estos sectores sociales.

Gonzalo Alcalde/Palestra: Cuando terminó, el año pasado, su periodo como ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ¿cuál consideró el punto pendiente más importante en la agenda de políticas públicas de vivienda?

Rudecindo Vega: Si hay un tema en el cual debimos poner mucha más fuerza, es precisamente el de vivienda popular. Con Mi Vivienda y Techo Propio hicimos programas para la clase media y baja pero, lamentablemente, no pudimos convertirlos en una propuesta masiva y fuerte. No solo por falta de recursos, sino que todavía no existían los instrumentos para masificar el tema de vivienda popular como una propuesta de política de Estado. Siento que en Lima, por ejemplo, pudimos haber trabajado más en zonas urbano-marginales, con una propuesta de densificación urbana. Lo iniciamos, pero es una tarea pendiente, así como llevar políticas y programas de vivienda popular a más ciudades del país. Por ejemplo, Mi Vivienda fue –y es– un programa exitoso, pero fundamentalmente centrado en Lima: solo el 30% está en provincias. En el caso de Techo Propio ocurría al revés: dos tercios estaban en provincias y un tercio en Lima.

¿Qué hace falta para hacer más fuertes y masivos estos programas?

Inversión privada. Un programa de vivienda popular como Techo Propio funciona, lamentablemente, gracias al impulso del Estado, porque hay poca inversión privada en vivienda popular. Eso hay que tratar de motivarlo y optimizarlo. Siento que hay que convencer a nuestros grandes empresarios constructores de que pueden tener ganancias con viviendas populares; no es necesario que saquen toda su utilidad del proyecto Mi Vivienda. Ojalá en algún momento nuestros empresarios aprendan, por ejemplo, de los empresarios chilenos, colombianos y ecuatorianos.

¿Hay experiencias en países vecinos que merezcan ser estudiadas para mejorar la participación del sector privado?

Sí, claro. En Colombia, los empresarios comprendieron que podían ganar mucho en el tema de vivienda, construyendo mucho a bajo precio. Y eso no lo hemos tenido nosotros. En los programas peruanos de vivienda popular están comprometidos pequeños y medianos empresarios que, lamentablemente, se quedan sin plata al momento de construir. Entonces, un proyecto de vivienda popular privado demora dos, tres o cuatro años en ser realizado.

Nos faltó intensificar Mi Vivienda, descentralizar los programas de vivienda popular y comprometer a los empresarios privados en el tema de vivienda popular. Creo que ahí se encuentran los grandes pendientes.

Y, en términos cuantitativos, ¿qué falta cubrir?



Al final de la gestión, nosotros iniciamos un proceso de sinceramiento del déficit habitacional, porque hasta el 2005 había muy poca información estadística confiable al respecto. Por ejemplo, se decía que el déficit peruano de vivienda era de 1.200.000 viviendas, de las cuales un tercio era déficit cuantitativo, o sea, faltaban viviendas, y los otros dos tercios eran cualitativos, o sea, las viviendas eran de mala calidad. Con el sinceramiento de 2006, donde aplicamos al censo de 2005 las nuevas metodologías de Naciones Unidas y de la CEPAL, comprendimos que el déficit era de más de un millón y medio de viviendas, del cual las tres cuartas partes eran cualitativas y un cuarto era cuantitativo.

Además, cada año, en el Perú, se forman alrededor de 90.000 hogares, y se entiende que cada hogar necesita vivienda. Cuando uno mira desde esta perspectiva lo hecho por el gobierno anterior, pese a que fue el que más viviendas construyó en el país (116.000 viviendas), llega a la conclusión de que es una cifra modesta.

¿Qué otro avance observó en los últimos cinco años?

Siento que promovimos mucho la idea de que conseguir una vivienda popular con todos los servicios es mejor que participar de una invasión. Esto se ha posicionado mucho en el imaginario popular durante los últimos años, y hay que ver cuánto han disminuido las invasiones, y cómo más gente opta por buscar créditos para conseguir y mejorar la vivienda.

Más allá del ámbito de acción del gobierno, ¿qué tendencias percibe en la ocupación del territorio urbano-marginal de Lima en los últimos años? ¿Están cambiando las necesidades de servicios en estas zonas?

Lima, así como las principales ciudades del Perú y de América Latina, han tenido procesos de urbanización absolutamente desordenados. Crecieron de manera descontrolada y amorfa. Cuando, en el año 2002, recién creábamos el Ministerio de Vivienda, nos preguntábamos qué se debía hacer primero, si la vivienda o los servicios, porque tradicionalmente los servicios han seguido a las viviendas construidas en las zonas más alejadas del centro de Lima.

Este tema no se ha resuelto: generalmente buscamos soluciones en el camino, pero es necesario tener propuestas más fuertes para recuperar el orden en la ocupación del territorio. En el Perú hubo propuestas de demarcación y ordenamiento territorial, pero siento que esa perspectiva es limitada, porque hay que procurar promover un desarrollo urbano que tenga criterios territoriales de concentración y de creación de ciudades. Villa El Salvador es un buen ejemplo de ocupación y desarrollo territorial y, más allá de tener el membrete de distrito, es una ciudad que se autogestiona. El caso de Huaycán es otro ejemplo de ocupación territorial ordenada, de un programa municipal de vivienda de la época del alcalde Alfonso Barrantes. Hay otros bolsones que podrían tener una óptica similar. Es el caso de Manchay, una ciudad en cuyo desarrollo falta compromiso del Estado.

¿Es necesaria la participación del sector privado para mejorar la calidad de vida en estas zonas populares?



No es factible construir una ciudad o hacerla más democrática solo con inversión pública. Hay que comprometer el esfuerzo de la inversión privada para hacer una ciudad inclusiva y con los servicios necesarios. Por ejemplo, el agua. No se va a poder abastecer al 10% de limeños que no tiene agua si no se compromete a la inversión privada. El programa Agua para todos es una buena propuesta, pero tiene que canalizar el esfuerzo y la inversión privada.

No es viable abastecer a todos los limeños con los recursos actuales para los servicios públicos...

Eso se ve en cuanto al agua, al desagüe y al tratamiento de las aguas residuales, y se puede ver también en temas de infraestructura. Lamentablemente, las políticas de vivienda, así como las políticas urbanas de desarrollo de barrios, son vistas como programas de inversión en infraestructura, pero también deberían ser vistas desde el enfoque de los programas de lucha contra la pobreza. Mejorar la calidad de una vivienda es dar una mejor calidad de vida a la gente pobre. Desde ese punto de vista, uno podría incluir programas de mejoramiento urbano, de mejoramiento de infraestructura (pistas, veredas, agua, desagüe, luz, áreas verdes) como Mi Barrio. Porque cambiar una suerte de barrio marginal en urbanización popular no solo mejora la calidad de vida, sino que también mejora la vivienda, porque esas familias comienzan a mejorar sus casas. Ese tipo de propuestas todavía son insuficientes en el país, y yo espero que este gobierno, con la misma fuerza que tiene para Agua para Todos, reinicie los trabajos en materia de vivienda y los programas de barrio, que están un poco paralizados.

Para complementar lo anterior: ¿qué desafíos sugieren los actuales patrones de ocupación de territorio en Lima?

Ahora hay mucho más riesgo. El crecimiento de Lima ha ocurrido en las tres cuencas fluviales que ocupa: la del río Chillón, la del Rímac y la del río Lurín. La cuenca del Rímac, en lo que corresponde a Lima, ya ha desaparecido en términos de áreas verdes. En lo que respecta a la del Chillón, es la cuenca que más se ha urbanizado durante los últimos años, y posiblemente solo quede un 40% que resguardar en el tema de áreas verdes. El que todavía no está urbanizado en alrededor de un 65% es el valle del río Lurín, así que hay que preservarlo y cuidarlo como área verde y como pulmón.

Precisamente por este modelo de crecimiento hacia áreas urbano-marginales, lo que hoy necesitamos es concentrar a la población, por medio de proyectos de densificación urbana. Las propuestas “hacia arriba”, los edificios, los complejos departamentales, no solo permiten recuperar algo de orden, sino son mucho más económicos, porque la infraestructura de servicios ya existe, y solo hay que mejorarla. Por ejemplo, en la avenida Argentina, en el Callao, hay muchas fábricas abandonadas: en esa zona habría que hacer proyectos de vivienda. Hoy existen, pero todavía no de manera masiva, y si se hiciera un esfuerzo, en esa área se podrían construir alrededor de 115.000 viviendas. Lo que quiero decir que hay que diseñar propuestas que nos permitan, a la vez, optimizar la ocupación territorial y proteger lo poco que tenemos. Una medida importantísima sería proteger el valle de Lurín.

Cuando se habla de mejorar la vivienda en las zonas populares, está el tema del saneamiento legal (dar títulos, por ejemplo) y el del saneamiento físico (acondicionar los terrenos) ¿Estos dos procesos deben ser simultáneos, o hay algún orden mejor que el otro?



Soy un convencido de que la titulación y el saneamiento legal tienen que ir en paralelo con el saneamiento físico. En la historia del Perú, nunca estos temas han sido simultáneos, y por eso tenemos muchos de los problemas que tenemos. En el Perú, cuando se ocupa un territorio, hay propuestas de saneamiento legal (o, cuando son terrenos privados, el problema va a juicio). Pero quizás los terrenos invadidos están en un área que no conviene para la vivienda y que, por lo tanto, nunca se llegará a titular. La cuestión, en estos casos, es que existían normas que prohibían invertir en servicios si no había títulos de propiedad. Como resultado de ello, tenemos muchos asentamientos humanos, asociaciones y cooperativas de vivienda que no tienen agua y desagüe. Eso duró por décadas, pero el año pasado propusimos y logramos que fuera aprobada una norma hoy vigente, que permite que baste un certificado de posesión para iniciar la construcción de servicios. Gracias a eso es posible Agua para Todos; hasta entonces, Sedapal tenía almacenados cientos de proyectos para asentamientos humanos que no podía ejecutar por la cuestión de los títulos de propiedad.

En lo que a este tema se refiere, hay que ser absolutamente flexible acerca de la intervención pública, porque de lo que se trata es de resolver los problemas. Pero conozco muchos gobiernos locales que, simple y llanamente, le han sacado el cuerpo a toda propuesta de saneamiento legal y, como el gobierno nacional no tiene competencia, la titulación esta empantanada. Ojalá se resuelva esto de a pocos.

En la práctica, ¿el aumento del acceso al crédito para mejoramiento de la vivienda ha conseguido aumentar la formalización de las propiedades? ¿Ha aumentado, por ende, la calidad de la vivienda?

Sin la menor duda, pero siempre es insuficiente. En el Perú creemos que otorgar títulos de propiedad ya es garantía suficiente para el otorgamiento de un crédito, y no es así. Uno puede otorgar títulos de propiedad, pero si la familia con las justas tiene para comer o comprar ropa, tendrá muy pocas posibilidades de acceder a un crédito para vivienda. Ahora, sin la menor duda, un título mueve el capital crediticio. Ojalá se pueda masificar aun más la entrega de títulos, porque esto, sin ninguna duda, mejora el mercado de crédito para vivienda o para negocio popular.

Pero la titulación no tiene sentido sin un programa simultáneo de vivienda popular, que hay que hacer. Para que esto se vuelva masivo hay que poner más recursos a disposición de las familias pobres, porque no va a ser posible que el mercado de crédito para la vivienda popular mejore si dependemos solamente de los pequeños préstamos de los organismos multilaterales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Acá lo que necesitamos es un fuerte compromiso del Estado que, si bien no tiene que ser parte del “shock de inversiones”, bien podría ser un “shock financiero” para vivienda popular. Y hoy, el Estado tiene recursos para hacerlo.

¿A dónde puede ir hoy una persona pobre que quiere un crédito para vivienda?

A algunos programas piloto de Cofopri, que funcionan en algunos sitios del país. También podría ser el Banco de Materiales que, con todas las cosas importantes que hace, también tiene una participación insuficiente. Quizás con esto se pueda llegar al sector C bajo y “alguito” al D, pero, ¿a dónde van los sectores D y E? ¿A la banca privada? La banca privada no les va a otorgar préstamos.



¿Cómo debería ser el crédito para los sectores D y E?

Hay que aprender de lo bueno que hemos tenido en el Perú y de lo que se ha hecho en otros países. Si el Estado da materiales y recursos a la gente, ellos construyen. Y si, además, mejora las condiciones exteriores de su propiedad (agua, desagüe, pistas, veredas, áreas verdes seguras), estas mismas personas se sacrifican mucho más para mejorar su vivienda. Una familia que tiene la posibilidad de conseguir un crédito, inmediatamente se endeuda, porque sabe que el endeudamiento que se invierte vivienda o en mejoramiento de vivienda es un ahorro.

¿El Estado puede fomentar a la banca privada para que atienda a esos sectores?

El Estado tiene que involucrarse mucho más y, en el camino, convencer a los empresarios privados. Por ejemplo: hace cinco años, la banca privada no otorgaba créditos al sector C. ¿Y cuál es el éxito de Mi Vivienda? Haber comprometido a los bancos a otorgar esos créditos. Claro, era fácil para los bancos, porque no prestaban la plata de su bolsillo sino la del Estado, a través de Mi Vivienda. Hoy, después de cinco años, los bancos ya otorgan préstamos por su cuenta; ya no necesitan al Estado. Eso es lo rico de la propuesta. Lo mismo, pero con más fuerza, tiene que ocurrir para la vivienda popular. El Estado tiene que poner recursos, posiblemente con créditos de organismos multilaterales, e ir comprometiendo en el camino al empresariado privado. Esperemos que esto no tome demasiado tiempo, porque yo siento que, a veces, a nuestros empresarios les falta rapidez de reacción.

Ha mencionado el papel del gobierno local en este tema: ¿qué tan adecuados son los procedimientos y reglamentos actuales para atender las realidades de los sectores urbano marginales? ¿Hay mucho por hacer?

Hay mucho por hacer y se están ajustando; las dos cosas. No debemos homogeneizar a los municipios: hay los que funcionan muy bien, que otorgan las licencias de manera muy rápida, que tienen programas de supervisión y que presentan propuestas de ocupación territorial clarísimas; hay, por otra parte, municipios que no han adecuado sus procedimientos internos, lo cual resulta en una tortura para quien va a construir una vivienda, sea un empresario o un ciudadano, y necesita permisos y licencias. Esos procedimientos, obviamente, tienen que ser agilizados. Algunas municipalidades de los distritos grandes de Lima y de algunas provincias se han dado cuenta de esto, y están mejorando los procedimientos internos, pero todavía es una gran tarea pendiente. También la normativa nacional ha mejorado, y sobre ella hay que perfeccionar los marcos, tanto a nivel provincial como departamental.

Así, como el Estado debe comprometer a los grandes constructores con la vivienda popular, ¿sería importante involucrar al pequeño y mediano empresario en esto?

Sin duda, y para esos pequeños y medianos empresarios, hay que crear programas de apoyo financiero. Con el panorama actual, un pequeño empresario que tiene un terreno y un proyecto para hacer cien casas, puede quedarse sin dinero después de construir diez, y al ir al banco a pedir un préstamo para seguir con las noventa que faltan, el banco le va a pedir más recursos y más fianzas. Entonces, el empresario va a pasar año tras año construyendo las casas de diez en diez. Es demasiado tiempo. Lo que necesitamos son programas de financiamiento que permitan a estos pequeños o medianos empresarios un financiamiento



constante a través de convenios con instituciones financieras (bancos, cajas municipales y rurales) de manera que nunca le falten recursos para la construcción.

Las fórmulas ya existen: por ejemplo, el programa de los fideicomisos. En él, uno hace un contrato mediante el cual una institución financiera supervisa los recursos (el terreno, el proyecto), de manera que el empresario no se quede sin fondos. En el Perú solo hay dos fideicomisos inmobiliarios; hay que optimizar esto. Es una iniciativa en la cual se puede comprometer mucho, tanto el esfuerzo público como el de los pequeños y medianos empresarios, y el de las grandes instituciones financieras. Esa es una figura. La otra es diseñar programas de apoyo inmobiliario al constructor desde instituciones como el Banco de Materiales.

Es muy importante hacerlo: en Lima hay proyectos, como el de Torre Blanca, en Carabaylo, donde se piensa construir 1.500 casas de Techo Propio. Hoy, después de tres años, con las justas han construido quinientas, porque los empresarios no tienen capacidad financiera.

Hace un rato hablábamos, en términos de políticas públicas y el acceso al crédito, que los sectores A y B no tuvieron problemas y que, gracias a la intervención del Estado, el sector privado comprendió que los préstamos al sector C eran viables y rentables. Pero el Estado también se ha demorado en atender a los sectores D y E. ¿Es posible que entre la gente que hace las políticas, tanto en el sector público como en el privado, haya cuestiones ideológicas o culturales... algún tipo de resistencia a comprender las realidades y necesidades de los estratos socioeconómicos más bajos?

Sin la menor duda eso existe, pero la intervención desde el Estado –por lo menos la que nosotros diseñamos, que todavía está vigente– fue pensada para todos los sectores. En cuanto al sector A, el Estado no tenía por qué meterse, porque para ellos está la banca comercial. Lo que sí había que hacer era otorgar las garantías para que el sistema funcionara bien. Para los sectores B y C estaba Mi Vivienda, que intentamos concentrar en el C, porque el B también podía acceder al crédito privado. Para el sector D fue diseñado el programa Techo Propio; son casas de hasta 8.000 dólares, para cuya construcción el Estado regala bonos de 3.600 dólares. Hay gente que hoy paga por su casa de Techo Propio 120 soles al mes, más barato que un alquiler. Y para el sector E fueron diseñados los programas Mi Barrio y Techo Propio Deuda Cero, en el que el Estado daba bonos de 3.600 dólares para financiar casas de 4.000. La familia ponía el 10% del valor del inmueble (cuatrocientos dólares) y recibía su casa inmediatamente. Eso existe en el mirador de Pachacútec. Por su parte, el programa Mi Barrio no solo es de mejoramiento del entorno urbano, sino que también es considerado un programa de vivienda porque a los vecinos se le pone agua y desagüe en su domicilio. Programas como ese, que llegan a zonas que no tienen ningún servicio, están atendiendo directamente al sector E.

Ese diseño para todos los sectores se mantiene actualmente, pero lo que se necesita –para responder de manera puntual a tu pregunta– es que los programas dirigidos al sector E sean masivos. Y para eso se necesitan más recursos (y, por ende, compromiso). Esos recursos solamente van a venir de dos fuentes: cuando el Estado se comprometa más y cuando comprometa a los privados. En esto, lamentablemente el gobierno actual no ha mejorado, porque Techo Propio y Mi Barrio funcionan con un pequeño préstamo del BID. Hay plata para 20.000 ó 30.000 bonos, pero ¿qué son 30.000 bonos ante la carencia de vivienda popular?



Es como un programa piloto, todavía...

Es casi como soltar una gota de agua en una sartén caliente: se disuelve inmediatamente. Hay que fortalecer la presencia del Estado, mejorar su capacidad financiera para la vivienda popular y comprometer mucho más al sector privado en este tema. Así como muchos han hecho su gran negocio con Mi Vivienda, para el sector C, hay que procurar que hagan este esfuerzo –que también va a ser negocio para ellos– con los sectores D y E. Se necesita una alianza público-privada: de lo contrario, lo que hagamos seguirá siendo importante, pero marginal.

En todo caso, es necesario convencer totalmente al sector público para que este, a su vez, convenza al privado...

Sí. Primero debe comprometerse el sector público a poner más plata, porque no es posible que Techo Propio y Mi Barrio funcionen principalmente con un préstamo del BID. Tranquilamente el Estado, como parte del “shock de inversiones”, podría disponer una buena cantidad de recursos para mejorar mucho más los programas de vivienda y de mejoramiento de barrio.