



“La política de vivienda en el Perú responde a la oferta y no a la demanda”

Entrevista a Gustavo Riofrío

Asesor del programa Urbano de DESCO y ex candidato a regidor de Lima del Partido Nacionalista Peruano

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: ¿Qué nuevas tendencias observa en la ocupación de territorio y las demandas de servicios en las zonas urbano-marginales de Lima?

Gustavo Riofrío: Las ocupaciones de terreno de los años cuarenta y cincuenta se hicieron en el borde del río, en el cerro El Agustino o en el cerro El Pino. Durante los años sesenta, setenta y ochenta, los nuevos barrios fueron formados en terrenos periféricos a la ciudad, pero que podían ser urbanizados: el valle, la quebrada suave de Comas, de Independencia, o la gran planicie de Villa el Salvador. Desde hace diez años, quizás algo más, los nuevos barrios se forman en terrenos muy malos.

Esa es una primera característica: lo que se ha formado en los últimos años, a diferencia de lo que pasó durante las décadas anteriores, es una nueva “raza” de pueblos jóvenes, establecidos en terrenos difíciles pero que también tienen mayores dificultades para su mejoramiento físico y legal que los antiguos barrios nuevos.

La segunda característica se encuentra en el campo de las políticas. Se ha olvidado la historia que hizo famoso al Perú en los años sesenta. Porque el Perú ha sido un país famoso en el mundo entero (y pionero en muchas cosas) en cuanto se refiere a las políticas públicas sobre barrios populares y las formas de participación ciudadana. Pero a partir de los años noventa las políticas han estado inspiradas en las teorías de Hernando de Soto y en un planteamiento neoliberal: lo que se ha hecho es el saneamiento legal del suelo, pero esto no ha venido acompañado por procesos de saneamiento físico del suelo. Y era esto lo que distinguía al Perú de otros países, que se hacía el mejoramiento físico y legal como parte de un mismo proceso en el cual el título de propiedad individual era lo último que llegaba, pero que muy pronto otorgaba seguridad en la tenencia del suelo.

¿En qué sentido es un planteamiento neoliberal?

En que tú dices: “¡Basta! ¡Que el suelo ingrese al mercado para que el mercado opere mejorando estos barrios!”. Esa realidad, por supuesto, es una gran mentira que solo engaña a quienes hacen las políticas, a quienes se sienten satisfechos porque entregaron títulos de propiedad. Mientras tanto, estos nuevos barrios, que tienen características muy distintas a los de antes, están en peor situación. Y este es un tema al cual no se le ha prestado suficiente atención. Por otra parte, también hay problemas en los viejos barrios, porque están deteriorándose antes de haber sido completados y tampoco reciben la debida atención. Es lo que ocurre con el tema de la vivienda.

Las zonas tugurizadas, como en los distritos antiguos...

Sí, y está ocurriendo en los pueblos jóvenes antiguos como Comas, Independencia y Villa María del Triunfo. Esos actuales distritos viven hoy un proceso de densificación poblacional que podría ser positivo pero que, en la práctica, es un proceso de tugurización. Y esto se debe a que estos distritos nunca han sido entendidos como una parte de la ciudad que merezca consideración y respeto. Ningún plan urbano ha entendido que estos barrios son ciudades en los que aparecen los fenómenos típicos de cualquier ciudad consolidada:



diversidad de la familia, mayor necesidad del espacio público, densificación o renovación de la vivienda; es decir, todo lo que sucede en el resto de distritos de Lima.

La otra cuestión con respecto a la diversificación, densificación y los cambios de uso, es que, si bien son procesos que ocurren tanto en los antiguos pueblos jóvenes como en cualquier otra parte de la ciudad, necesitan procedimientos distintos. Actualmente se les pide que cumplan con procedimientos que son válidos para la otra parte de la ciudad, pero que no funcionan ahí. El mejor ejemplo de esto es el de las licencias de construcción: ni aquí ni en ningún otro lugar del mundo una familia de muy bajos ingresos construye su vivienda de golpe; la construye paso a paso. Eso quiere decir que cada vez que la familia puede, irá agregando un pedazo más a su vivienda. Pero no hay una reglamentación que dice que se puede renovar la licencia de construcción después de un año. Es decir, la reglamentación está pensada para las personas que construyen una vivienda completa, cuando en ese tipo de vivienda jamás han vivido los pobres. Salvo que sea altamente subsidiada, lo cual es muy inconveniente y no ha sido el caso peruano.

Volvamos un momento a sus críticas a las ideas de Hernando de Soto sobre una formalización, que aumentaría el acceso al crédito para construir y mejorar las viviendas. ¿No tienen fundamento estas ideas?

Recientemente, la directora del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) ha dicho que ha habido mucho crédito, pero la realidad es que se trata de créditos de unos cinco mil dólares en promedio, y para obtenerlos, uno tiene que poner como garantía su casa, o sea, su ciudadanía. Entonces, en primer lugar, este no es un crédito hipotecario, porque por lo general, un crédito hipotecario representa entre el 75% y 95% del valor de la vivienda, tiene una baja tasa de interés y muchos años para pagar. Este es un micro crédito, pero que se garantiza con la casa. Si yo le propongo a alguien que tiene una casa de cuarenta mil dólares darle un crédito hipotecario de veinte mil dólares, pero que ponga como garantía su casa, me va a decir que no, porque estaría maximizando el riesgo, no el beneficio. Esa es una primera cuestión. La segunda es que la mayoría de esos créditos no se utiliza en la vivienda sino en la microempresa.

¿Cómo debería ser el crédito para la vivienda popular?

Deberíamos efectuar una revolución en los registros públicos, para que en caso de créditos que no sean para la vivienda uno pueda utilizar la garantía prendaria y no solo la hipotecaria. Este instrumento existe en el resto del mundo, pero aquí solo se aplica para los sectores de más altos ingresos. Y es más lógico: yo compro un molino y pongo como garantía, como seguro de pago, el molino mismo, no es la vivienda. Tal como cuando uno compra un vehículo al crédito. Acá, si tú quieres comprar una pequeña máquina y vives en un pueblo joven, te pedirán la casa como garantía.

¿Y qué se puede hacer al respecto desde el gobierno municipal?

El gobierno metropolitano puede hacer mucho en el tema de la vivienda. En el Perú nunca se entendió que las ciudades deben tener una política de vivienda, cuando eso pasa en cualquier ciudad del mundo. La política de vivienda se hace siempre con hipótesis urbanas. Por ejemplo, Lima no necesita urbanizar grandes extensiones, sino que está para hacer edificios donde antes había casas. Eso mismo ocurre en los barrios populares, en los que las familias están transformando su casa unifamiliar en bifamiliar o trifamiliar. Se están densificando.

¿Por qué la política de vivienda no da crédito a ese proceso de densificación? Esa es una pregunta que nos hemos hecho en DESCO durante los últimos años. Pero hemos perdido



la batalla, porque aunque hemos demostrado que es perfectamente factible, viable y necesario, y que con eso se genera empleo, no se hace.

¿Por qué esa falta de interés en atender las demandas de los sectores populares?

Lo que pasa es que la política de vivienda en el Perú responde a la oferta y no a la demanda. Y el control de la oferta lo tienen los grandes constructores. Ellos y los bancos no están interesados en la vivienda para la familia de bajos ingresos, porque cada una de esas casas es un caso único, que representa costos operativos más altos. Pero ahí se puede generar empleo para los pequeños contratistas, o como consultores para el joven arquitecto, el joven ingeniero.

El mejor ejemplo de eso reside en lo que ha ocurrido en el país en los últimos seis años. El Perú ha gastado US\$ 600 millones en viviendas para familias de ingresos medios, pero los US\$ 35 millones que tenía para las familias de muy bajos ingresos no han sido utilizados. Se han ofrecido casi veinte mil bonos, de los cuales se han entregado la mitad y se han construido apenas nueve mil casas. La política está tan mal diseñada que, en un caso insólito en nuestro país, a la gente le están regalando US\$ 3.600, pero nadie se está peleando por ello.

Esa fue, precisamente, la propuesta de los industriales. Ellos dijeron que harían casas de tal precio y no casas más baratas. Lo que pasa con esas casas es que, para poder venderlas, se necesitaba que el bono fuera mucho mayor que los que se entregan en América Latina con los créditos del BID: en vez de ser de US\$ 1.800 o de US\$ 2.400, debían ser de US\$ 3.600. ¿Te das cuenta? Esa es una propuesta hecha por la oferta y no por la demanda. En nuestros días, CAPECO está sugiriendo que debería aumentarse el bono (es decir, el subsidio) y que también debería aumentarse a US\$ 10.000 el tope de precio para merecerlo. En otras palabras, lo que quieren es producir viviendas más caras, dirigidas a los sectores medios, y aumentar el subsidio para estas personas. Así no llegaremos nunca a producir, de manera sostenible, viviendas para las familias de muy bajos ingresos.

¿Habría que ver una fórmula de involucrar al pequeño constructor o intermediario?

Mira, si yo llamo al pequeño productor y le ofrezco una salida, va a venir corriendo. Si les digo a los jóvenes profesionales, que andan pateando latas mientras esperan que los contrate una gran compañía, “ustedes, junto con las municipalidades, empiecen a dar asistencia técnica a viviendas en barrios populares”, van a sobrar.

Lo que pasa es que los procedimientos para hacerlo son distintos: están pensados para que esos pequeños contratistas funcionen como si fueran grandes contratistas: avales, sistema de crédito... Eso no sirve para quien va a construirme un departamentito de seis mil dólares. El sistema no está pensado para estas familias, porque quien tiene el control de la oferta – que está unido al Estado – no está interesado. Y si esto que le estoy diciendo no es un programa público, es por el desprecio que hay con respecto al tema de vivienda en los sectores de bajos ingresos.

¿No se piensa en la vivienda para sectores de bajos ingresos?

Una anécdota grafica esta situación: a unos alumnos de arquitectura se les pidió que miraran unas viviendas en barrios populares de Lima Sur y que clasificaran a cuál de las tipologías de vivienda que habían estado trabajando pertenecían estas casas. Uno de los alumnos hizo unos levantamientos muy bonitos y dijo que esa vivienda no pertenecía a ninguna tipología conocida, y lo hizo como en tres casos. Si yo, en el espacio, encuentro un cometa que antes nadie había visto, o que no estaba ahí, ¡le pongo mi nombre! Si comienzo



a coleccionar mariposas y encuentro una que no tiene nombre, entonces me sentiré feliz. Pero, ante un caso similar, esta persona decía –con gran desprecio– que esa vivienda era inclasificable y que no pertenecía a ninguna tipología.

¿Y no se ha cambiado la preparación de los profesionales para que tengan esto en cuenta?

No. En este sentido es desafortunada la situación de nuestro país, porque las personas que más necesitan de apoyo profesional y de asesoría en temas de vivienda son quienes menos los reciben. Esto empieza en la universidad, se mantiene en las municipalidades y es auspiciado por las políticas de vivienda.

Vengo de visitar un proyecto en Guayaquil que probablemente se va a repetir en el Perú con dinero del BID (tal vez en Piedras Gordas, dicho sea de paso). Allá, se llama “Mucho Lote”. Su nombre lo dice todo: son trece mil lotes, en terrenos de 48 metros cuadrados. Como no tienen para dónde crecer; no se venden. Comencé a preguntarles a las personas si preferirían una casa de 48 metros cuadrados o un terreno de 120 metros cuadrados, con veinte metros cuadrados de área construida. Todo el mundo me respondió lo que en el Perú normalmente responden: “Prefiero lo segundo, porque luego, con mi esfuerzo, podré hacer lo que falta poco a poco”.

Si no fuera porque están perfectamente documentados desde hace treinta años, uno los consideraría errores. En un barrio popular, como en cualquier otro barrio, la densidad inicial es distinta de la densidad final, porque aumenta con el tiempo. Pero para los sectores populares siempre se piensa hacer el tamaño del lote más pequeño, para que tenga más densidad. Entonces, cuando la densidad final aumente, se va a convertir en un tugurio. Eso es sabido desde los setenta. Si el “error” se repite, ya no puede atribuirse al desconocimiento de los hechos, sino a razones de política.

¿Por qué se sigue pensando del mismo modo?

La respuesta es solo una: ideología, desprecio a la gente. No es ignorancia, es estupidez, es discriminación. Las personas que viven en los barrios populares son modernas, no tradicionales; son urbanas, no rurales; y son bien peruanas. Se tiende a ignorar todo esto.

¿En una política de vivienda para la ciudad, se debe empezar por la formalización?

No se trata de formalizar a las personas porque sí; esto es, hacer que dejen de ser lo que son y se disfracen para recibir un crédito hipotecario para una vivienda de US\$ 18 mil. Lo que se tiene que formalizar son los sistemas, se tiene que empezar a considerar que el sistema de construcción progresiva merece tanto respeto y apoyo legal, profesional y financiero como el otro sistema, porque esta es una sociedad libre y uno debe poder escoger.