

**Estudio BID Vivienda**

**Problemática y oportunidades para la provisión integrada de terrenos equipados y crédito para la vivienda progresiva**

**ESTUDIO DE CASO**

**P E R Ú**

**Programa de Densificación Habitacional en Villa El Salvador**

**Expertos :**

**Serge Allou**

**Gustavo Río Frío**

**Abril del 2001**

## TABLA DE CONTENIDO

---

<b>FICHA RESUMEN .....</b>	<b>3</b>
<b>1. CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PROYECTO .....</b>	<b>10</b>
1.1. CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL EN EL QUE FUE LANZADA LA EXPERIENCIA .....	10
1.2. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN INMOBILIARIA .....	11
<b>2. LANZAMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>14</b>
2.1. ORIGEN DE LA EXPERIENCIA .....	14
2.2. ESTRUCTURACIÓN DE LA ALIANZA LOCAL QUE PERMITIÓ LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO.....	15
<b>3. OPERACIONALIDAD DEL PROYECTO .....</b>	<b>17</b>
3.1. FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO .....	17
3.1.1. <i>Las modalidades de financiamiento del proyecto</i> .....	17
3.1.2. <i>El sistema de financiamiento implementado</i> .....	17
3.2. ACCESO AL SUELO.....	27
3.3. TIPOS DE CONSTRUCCIONES REALIZADAS .....	28
3.4. FORMACIÓN DE LOS COSTOS .....	30
<b>4. ASISTENCIA TÉCNICA APORTADA AL PROYECTO .....</b>	<b>31</b>
4.1. LA FUNCIÓN DE APOYO .....	31
4.2. LOS ACTORES DE APOYO .....	32
<b>5. RESULTADOS DEL PROYECTO.....</b>	<b>33</b>
5.1. EN TÉRMINOS DE PROGRAMA DE CONSTRUCCIÓN .....	33
5.2. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE ACCESO AL SUELO Y DE REGISTRO DE LA VIVIENDA.....	33
5.3. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE SISTEMA DE FINANCIAMIENTO .....	34
5.4. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS FAMILIAS INVOLUCRADAS EN EL PROYECTO / DE LOS HOGARES PERTENECIENTES A LOS CUATRO PRIMEROS DECILES .....	35
<b>6. IMPACTOS DEL PROYECTO .....</b>	<b>36</b>
<b>7. FACTORES DE ÉXITO Y RIESGO INDUCIDOS POR EL PROGRAMA.....</b>	<b>38</b>
<b>8. POTENCIAL DE REPLICABILIDAD DEL PROYECTO .....</b>	<b>40</b>
<b>ANEXO 1 – LISTA DE CUADROS</b>	
<b>ANEXO 2 – CICLO DE PROYECTOS</b>	
<b>ANEXO 3 – MAPAS Y CROQUIS</b>	
<b>ANEXO 4 – CARTILLAS DE SENSIBILIZACION</b>	

# FICHA RESUMEN

---

## 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROYECTO

### 1.1. Título exacto del proyecto

Programa de densificación habitacional en Villa El Salvador

### 1.2. Localización y superficie del terreno

Al Sur de Lima Metropolitana, capital costera del Perú, se encuentra el más grande asentamiento urbano popular de dicha parte de la metrópoli y uno de los más grandes del Perú. Villa El Salvador se fundó en 1971 como una operación de reubicación de cerca de 4,000 familias que habían invadido un terreno más cercano a la ciudad. Los urbanistas del gobierno militar de Velasco Alvarado crearon allí el primer «bolsón» barrial, al cual podían acceder todos aquellos que buscaran atender sus necesidades de alojamiento ocupando terrenos de manera ordenada. Luego, en base al esfuerzo conjunto, dichos lotes de terreno llegarían a tener servicios y el arenal se convertiría en una ciudad que cuenta en la actualidad con más de 320,000 habitantes, que ocupan una extensión de 3,450 hectáreas de terreno arenoso y desértico.

Dos notables características de esta ciudad son: a) La fuerte organización de la población en interlocución directa con las más altas autoridades y, b) contar con un plan que, a manera de imagen objetivo ha orientado el desarrollo urbano.

En 1984, a un año de ser fundada la municipalidad, se efectuó un segundo plan de desarrollo de la ciudad. En 1999, el proceso de un tercer plan, acompañado de la elaboración de un presupuesto participativo fue lanzado.

### 1.3. Características de los beneficiarios propuestos

Las familias de bajos recursos de Lima han obtenido suelo, aunque no vivienda en las últimas tres décadas. Las nuevas generaciones no tienen las mismas oportunidades de acceso al suelo y, por tanto, tienen aún menos oportunidades de acceso a la vivienda. El proyecto busca llegar a estas nuevas generaciones de familias sin vivienda y de bajos ingresos.

Para ello, se trabaja con las familias de bajos ingresos que ya han mostrado su capacidad de edificar en los pueblos jóvenes donde habitan, al autoproducir una vivienda que es factible de crecer hacia arriba.

### 1.4. Ingresos de los beneficiarios y proporción de los beneficiarios pertenecientes a los cuatro primeros deciles

Tal como aparece en el cuadro N°1<sup>1</sup>, el ingreso promedio de las familias beneficiarias del proyecto asciende respectivamente a US\$ 242.00 y US\$ 216.00 en la Etapa-Piloto y en la Etapa de Transición.

El 70% del ingreso de Lima es percibido por los tres deciles más ricos, mientras que los 4 deciles más pobres participan del 11.35% del ingreso (cf. cuadro N°20). Además de sus bajos ingresos, las familias pobres tienen inestabilidad en el empleo y en el ingreso, lo cual los expulsa del mercado convencional.

En 1998, según la Encuesta Nacional de Hogares, el 58% de las familias de Villa El Salvador están en los 4 deciles más pobres (ver cuadro N°21).

---

<sup>1</sup> Los cuadros mencionados se encuentran en los anexos.

Vale recalcar que para lograr atender dichas familias, se utilizó como artificio un «crédito cruzado» al considerarse en el proceso de calificación de crédito los ingresos de la familia extensa<sup>2</sup>, cuyo promedio asciende respectivamente a US\$ 369.83 y US\$ 511.48 en la Etapa-Piloto y en la Etapa de Transición. Así, el crédito muchas veces es asumido por los padres de familia que tiene mejores ingresos, capital acumulado y ahorros en materiales de construcción.

Tal como aparece en el cuadro N°3, los porcentajes de beneficiarios pertenecientes a los cuatro deciles más pobres ascienden respectivamente al 90.9% (78.6% considerándose la familia extensa) y 98.2% (89.7% considerándose la familia extensa) en la Etapa-Piloto y en la Etapa de Transición.

### **1.5. Estatus exacto del terreno y de las viviendas para los habitantes**

Los terrenos cuentan con título de propiedad, pero las viviendas no. Este es un fenómeno generalizado en el Perú.

## **2. OBJETIVOS DEL PROYECTO**

### **2.1. Objetivos generales de desarrollo**

La autourbanización y autoconstrucción (sea autoconstrucción directa o indirecta) de viviendas es la modalidad de producción del hábitat que ha producido más del 60% de todas y cada una de las ciudades del Perú (excepto Lima, donde la proporción no llega al 40%). A pesar que la mayoría de la población pobre vive en barriadas, no existe una política que encamine y facilite el proceso con el objeto de producir una vivienda digna. Las políticas hacia los más pobres han consistido en atender las demandas de suelo y servicios, pero no hay sistemas ni propuestas para el apoyo profesional y financiero a la masiva producción de vivienda. El proyecto busca proponer políticas para la autoconstrucción de vivienda, adecuadas al momento actual de desarrollo de las ciudades pobres.

Los barrios de autoconstrucción en la ciudad de Lima ya están en franco proceso de consolidación urbana. La vivienda para la segunda generación de habitantes es ya un problema serio. El espacio para proporcionar vivienda nueva en terreno nuevo se agota, debido a su lejanía y costos de habilitación. Solamente los hijos del distrito de Villa El Salvador necesitarán 660 hectáreas de terreno, de las 1044 hectáreas disponibles en toda la zona sur de Lima. La ciudad debiera crecer –como sucede en toda ciudad – aumentando la densidad del suelo y no en extensión. Aprovechar lo ya autoconstruido por las familias con el objeto de producir nuevos alojamientos es un objetivo de primer orden de este proyecto.

La propuesta de densificación residencial ha sido pensada desde el inicio como un proyecto que busca desarrollar un proceso masivo. Este proceso busca modificar las tendencias urbanas actuales de crecimiento en extensión proponiendo la edificación de vivienda en los aires de las viviendas ya producidas por métodos de autoconstrucción.

### **2.2. Objetivos específicos**

Desarrollar la factibilidad de una política de densificación habitacional en barrios consolidados de la ciudad de Lima. Ello supone trabajar tres elementos principales:

- El desarrollo de mecanismos de asistencia técnica para que el proceso de mejoramiento habitacional cumpla con estándares adecuados de calidad urbana y de la vivienda.
- La intervención del sistema financiero privado nacional (e internacional) en el proceso de mejoramiento de las viviendas.

---

<sup>2</sup> Se entiende por familia extensa la totalidad de los miembros que ocupan la vivienda y que pueden constituir varios núcleos familiares, siendo la familia beneficiaria del proyecto uno de aquellos.

- El desarrollo de propuestas legales e institucionales para la puesta en práctica del modelo de intervención a gran escala. Desarrollar todos estos procesos tomando como referencia las necesidades y posibilidades de las familias y sus organizaciones, que son quienes han producido el stock de vivienda que sirve como base para los procesos de densificación.
- De manera, más particular, desde el inicio se fijaron los siguientes objetivos:
- Aspectos financieros: desarrollar un sistema de financiamiento para la edificación de vivienda por etapas, abriendo para los autoconstructores las posibilidades de acceso a un crédito formal del sector privado.
- Aspectos técnicos: impulsar la construcción tanto de departamentos como de viviendas independientes, encima o al costado de lo ya edificado por las familias. Mejorar la calidad de lo existente y edificar con estándares de calidad compatibles con los de la ciudad convencional.
- Aspectos sociales: crear viviendas adecuadas e independientes, para una demanda constituida por la segunda generación de pobladores de los barrios populares, barriadas o pueblos jóvenes.
- Aspectos legales e institucionales: formular, en base a la experiencia que se acumule, propuestas relativas a nuevas reglamentaciones de construcción y zonificación, que permitan formalizar el proceso de densificación en estas zonas de la ciudad.

### 3. MONTAJE INSTITUCIONAL Y FINANCIERO

#### 3.1. Actores institucionales involucrados en el proyecto

Las instituciones que participaron en el proyecto son:

- A nivel local:
  - Las Ong DESCO (1991-1998) y CIUDAD (1991-1993)
  - La Asociación de Beneficiarios del Proyecto de Densificación (1991-1993/ etapa-piloto).
  - El Banco Wiese Ltda. (1991-1998)
  - La Municipalidad de Villa El Salvador
  - PROVIPO SRL.<sup>3</sup> : (1995-1998)
- Como contrapartes internacionales:
  - El Programa Solidaridad Hábitat / Francia (1991-1993)
  - AITEC / Francia (1991-1993)
  - La Ciudad de Rezé / Francia (1991-1995)
  - La Embajada Real de los Países Bajos (1996-1997)
  - La Obra Episcopal Misereor / Alemania (1997-1998)
  - Homeless International / Inglaterra (1996 –DESCO- y 1998 -PROVIPO-)

Asimismo, los siguientes organismos contribuyeron al financiamiento de los programas de promoción; de la planta de dirección y del Programa Urbano de DESCO:

- Bilance (Holanda)
- Acción Cuaresmal (Suiza)
- CCFD / Francia (hasta 1995)
- NCOS (hasta 1995)

---

<sup>3</sup> Empresa de servicios, promotora de la vivienda popular, ente ejecutora de la etapa de transición. Opera aspectos potencialmente financiados del programa



- La propuesta es discutida con las más altas autoridades del Vice Ministerio de Vivienda y Construcción (2000)

## 5. RESULTADOS

### 5.1. Número de viviendas construidas

El programa de crédito se encuentra temporalmente paralizado. Sin embargo, en cuanto a los resultados obtenidos hasta la fecha, se puede señalar lo siguiente:

	Etapa Piloto	Etapa de Transición	Total
Número de créditos otorgados	41	169	210
Monto total colocado en USD	85,000.00	296,695.00	381,695.00
Número de núcleos familiares atendidos	65	274	339
Número de predios intervenidos	40	169	209
Número de personas atendidas	307	1,312	1,619
Número de mejoras de vivienda <sup>4</sup>	87	347	434

### 5.2. Tipos de viviendas y forma de progresividad

La propuesta se resume en acciones que permiten una ampliación de las viviendas en pisos superiores (2dos pisos y demás) o en la primera planta, todo ello de acorde a una propuesta llamada de «densificación de la vivienda» (más vivienda en el mismo terreno).

A diferencia de las acciones de autoconstrucción espontánea, el crédito permite construir módulos de vivienda en vez de partes inconexas. En otras palabras, la disponibilidad de recursos permite a la familia construir cuatro paredes de una sola vez, en vez de hacerlas una por una. Ello trae aparejado mejores condiciones de planificación y un abaratamiento de los costos por escala de construcción.

Es un asunto clave para la propuesta trabajar con familias que ya han producido una vivienda o módulo de esta. Estas familias han mostrado en la práctica su voluntad de inversión. La vivienda, además, es una oportunidad para producir otros alojamientos para la propia familia o para ser lanzados al mercado.

Progresividad: La vivienda de las familias de bajos ingresos se produce de forma progresiva; el apoyo financiero a ese proceso debiera tener la misma lógica. Una vez reembolsado el primer crédito, las familias pueden acceder a un nuevo crédito para seguir ampliando y acabando su vivienda. En la etapa piloto, esto ha sucedido en 13 casos, cifra que aumenta si se considera las familias que han obtenido créditos adicionales de la banca sin necesidad de contar con el apoyo del programa.

---

<sup>4</sup> El número de mejoras de vivienda es aproximadamente el doble del número de lotes intervenidos visto que al intervenir en una lógica de crecimiento vertical, las construcciones realizadas producen mejoras tanto en los pisos superiores como en los inferiores.

### 5.3. Características de los beneficiarios involucrados

La mayoría de los beneficiarios del proyecto pertenece a la segunda generación de los habitantes de Villa El Salvador cuyos ingresos promedios ascienden respectivamente a US\$ 242.00 y US\$ 216.00 en la Etapa-Piloto y en la Etapa de Transición.

Para una mayor información sobre:

- los niveles de ingreso de las familias atendidas, remitirse al cuadro N°1.
- la ocupación de los miembros de las familias atendidas, remitirse al cuadro N°2.
- la distribución de los beneficiarios por quintiles de ingresos per capita, remitirse al cuadro N°3.

Adicionalmente, se tiene que subrayar, tal como se puede apreciar en el cuadro N°4 que:

- 32% de los titulares de crédito son mujeres.
- Alrededor del 60% de las personas que solicitan información sobre el Programa son mujeres.
- 18% de los prestatarios son mujeres solas y jefes del hogar.

## 6. LOS ASPECTOS EXPERIMENTALES E INNOVADORES DEL PROYECTO

Podemos exponer este punto a dos niveles.

En el nivel general, consideramos que es innovador lo siguiente.

- Es la única propuesta en proceso de experimentación que busca generar un modelo de intervención que facilite de manera masiva el proceso de autoconstrucción en las ciudades. No se trata de una propuesta de crédito para la vivienda, ni tampoco de una propuesta de asistencia técnica para el autoconstruccionista, sino de un programa que busca explorar y poner en conjunto las diferentes dimensiones del proceso de producción de vivienda popular, incluyendo los aspectos institucionales.
- El proyecto ha sido concebido con una metodología gradual, que permite ir avanzando por etapas, en la medida de la disponibilidad de recursos. Así, la Etapa Piloto permitió probar las hipótesis de asistencia técnica y afinar las propuestas de crédito, a partir de un fondo de garantía constituido en 1990, cuando lo más frecuente para financiar propuestas alternativas eran los fondos rotatorios. La Etapa de Transición buscó encontrar las dificultades que aparecen en el momento en que se pasa de un proyecto puntual a un proceso continuo de producción de viviendas. En espera de fondos que permitan ampliar la escala de intervención se ha trabajado una propuesta institucional de asesoría municipal a la vivienda sobre la base de la experiencia acumulada y sistematizada.
- El papel que cumple Desco, la ONG responsable del proyecto, ha consistido en ir desarrollando los productos y las propuestas de manera tal que puedan ser apropiados por el conjunto de actores que convencionalmente actúan o deberían hacerlo en el terreno de la producción de la vivienda. Ella ha asumido el papel de intermediario fomentando relaciones allí donde no las había, en el contexto de un desinterés absoluto de las autoridades del sector Vivienda y de la ignorancia del tema e incapacidad para afrontarlo por parte de las autoridades municipales.
- La cooperación francesa, que hizo posible la primera fase del proyecto y el lanzamiento de la segunda, así como la ONG suiza que financia al Programa Urbano de Desco han apoyado desde el principio la idea misma del proyecto y no solamente los resultados en términos de créditos otorgados o viviendas construidas, por ejemplo. Esta aceptación del hecho que lo que el proyecto hace es mostrar la prefactibilidad de una nueva política de vivienda ha permitido una mayor flexibilidad tanto en la programación de las acciones y en los aportes profesionales como en la asignación de recursos puestos a disposición del proyecto.

De manera más específica, los aspectos innovadores del Programa de densificación en Villa El Salvador son:

- Regularizar no solamente la tenencia del suelo, sino la vivienda construida y los aires de la vivienda, como modo de lograr que el proceso de formalización sea sostenible y puedan edificarse viviendas nuevas en los segundos y terceros pisos.
- Intervención de la banca privada nacional en procesos de autoconstrucción de vivienda, cuando ella siempre ha considerado que las familias de bajos ingresos no son sujetos de crédito.
- La asistencia técnica como modo de apoyarse en los procesos existentes de producción de vivienda para incentivar que las familias produzcan más y mejores alojamientos. Las propuestas buscan insertarse en el proceso en marcha de producción de departamentos independientes en los segundos pisos de las viviendas en barrios en consolidación. El hecho que la asistencia profesional a la producción de vivienda se efectúa con hipótesis de lo que se desea como proceso urbano diferencia al programa de los procesos convencionales de producción de vivienda que prestan atención al número de alojamientos producidos, dejando de lado el tipo de ciudad que se crea con estos alojamientos.
- El subsidio que reciben las familias es transparente. En este caso se ha optado por subsidiar la asistencia técnica, el aspecto menos apreciado por las familias. Se ha evitado subsidiar la tasa de interés, lo que atenta contra la generalización de la intervención de la banca privada en procesos masivos de financiamiento..
- Única propuesta que actúa insertándose en el medio social y económico que ya opera el mercado: se trabaja con la banca privada convencional, se adquiere los bienes en las ferreterías de la zona y se contrata los servicios de construcción con los maestros de obra y pequeñas empresas existentes.
- Única propuesta en el país que busca generar un modelo de apoyo al masivo proceso de autoconstrucción que ocurre en el Perú.

## **7. LOS ASPECTOS DEL PROYECTO DIRECTAMENTE LIGADOS AL ESTUDIO**

Este texto considera de manera específica los aspectos operativos de la Etapa Piloto, la Etapa de Transición y la formulación de propuestas de asistencia técnica «Calidad». Para estos casos, el hilo conductor es la búsqueda del proyecto en avanzar en la formulación de políticas que puedan atender a la magnitud de la demanda realmente existente.

# 1. CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PROYECTO

---

## 1.1. CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL EN EL QUE FUE LANZADA LA EXPERIENCIA

La economía del Perú puede dividirse claramente entre antes y después de 1990, cuando el presidente Fujimori efectuó un ajuste económico estructural y la apertura irrestricta hacia los mercados externos. A partir de 1990 desapareció de manera drástica todo mecanismo que pueda ser entendido como de intervención reguladora estatal en la economía y, por cierto, en la vivienda. El mercado ha funcionado de manera transparente, en el sentido neoliberal del término, asignando sus recursos de manera convencional allí donde la ganancia en el corto plazo era más segura. Ello trajo como consecuencia la subida general de los precios, el aumento del desempleo y el aumento drástico de la pobreza urbana, por un lado, y la estabilidad macroeconómica y la disminución también drástica de la inflación.

Como parte de la misma política, entre 1990 y 1992 desaparecieron las siguientes instituciones : Banco de la Vivienda del Perú, Banco Central Hipotecario, Instituto Nacional de Planificación. Todas las cajas de ahorro y préstamo para vivienda fueron a la quiebra. El Ministerio de Vivienda se transformó en Vice Ministerio, dependiente del Ministerio de Transportes. De esta manera desaparecieron posibles interlocutores para procesos de diseño de políticas de vivienda para las familias de más bajos ingresos.

El ajuste económico vino acompañado de una propuesta de compensación social que trajo como resultado una focalización muy estrecha hacia la extrema pobreza. Ella ha servido para separar a los pobres de los más pobres, rompiéndose las redes sociales y organizativas que permitían su subsistencia de manera relativamente estable. Ha aumentado, entonces, la vulnerabilidad de las familias pobres, a la vez que no existen políticas para las familias pobres. Un ejemplo de esto lo constituye el reparto gratuito de alimentos para las familias más pobres, en desmedro de la atención al conjunto de las familias pobres. De esta manera, la organización de solidaridad que atendía al conjunto de la población urbana de Lima ha quedado debilitada.

Un componente de esta política consistió en asegurar la estabilidad del sistema financiero, el que ha podido desarrollar sus propias iniciativas sin más intervención que la del control de la Superintendencia de Banca y Seguros. Como resultado, las tasas de interés se han mantenido relativamente altas, una Banca de Riesgo<sup>5</sup> ha sido desarrollada y el conjunto del sistema se ha vuelto más vulnerable a los cambios internacionales.

La banca peruana trasnacionalizada, como la banca latinoamericana en general, ha sido afectada por las crisis económicas mexicana, primero, y la brasileña y rusa, después. Ello condujo a una restricción del crédito, lo que afecta en primer lugar a los deciles más bajos de la economía. Esta coyuntura estuvo unida al desarrollo desmedido de la banca de riesgo, que presta a las familias más pobres con mucha facilidad, pero a tasas de interés muy altas. En el momento de la crisis brasileña esta banca estuvo muy amenazada. Serbanco y Orión-Carsa, con mayores préstamos de riesgo, han entrado en liquidación.

Al desaparecer la banca promocional en vivienda, desapareció el crédito convencional para los sectores de más bajos ingresos, que tenía fuertes subsidios. Al promediar la década, surgieron dos nuevos sectores de crédito, aunque no vinculados al tema de la vivienda. Ellos son :

---

<sup>5</sup> La Banca de Riesgo tiene como característica prestar sin mayores requisitos, pero a tasas tan elevadas de interés que a partir de cierta temprana recuperación el negocio se torna extremadamente rentable. En 1998, las tasas de interés llegaron a superar el 50% anual en US\$.

- EPYMES, empresas de crédito alternativo, con un marco legal específico. Creadas a partir de mecanismos alternativos desarrollados por las ONGs durante la década. Se especializan en micro crédito. Se especializan en Micro empresas y en el sector agro pecuario.
- MIBANCO, joint venture entre el Estado y el sector privado, especializado en la micro empresa. En la práctica solamente ha dado préstamos a pequeños comerciantes.

Fuera de la banca comercial, solamente existe un programa gubernamental de impacto en las familias de menores ingresos. Se trata del Banco de Materiales, con más de 15,000 préstamos anuales para autoconstrucción a nivel nacional. Estos préstamos, a largo plazo, con tasas de interés subsidiadas y sin requisito de presentar planos de la vivienda han consistido en la más significativa política de vivienda para los sectores de menores ingresos. El Banco de Materiales no ha llegado exclusivamente a los menores deciles de ingreso.

Tal como aparece en el cuadro N°20, a mediados de la década del noventa en Lima, el 70% del ingreso es percibido por los tres deciles más ricos, mientras que los cuatro deciles más pobres participan apenas del 11% del ingreso.

Según la última encuesta nacional de hogares, en 1998, el 37% de las familias limeñas pertenecían a los cuatro deciles más bajos de ingresos y la proporción de pobres<sup>6</sup> en la ciudad ascendía al 20.5% (cuadros N°21 y N°22).

## 1.2. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN INMOBILIARIA

Como ha sido señalado, la mayoría de la población de bajos y muy bajos recursos se aloja en terrenos cuya seguridad de la tenencia se adquiere de manera relativamente sencilla, en comparación con otros países latinoamericanos. La producción de la vivienda en sí misma no ha sido objeto de política pública alguna. El modelo implícito existente tiene las siguientes características:

- No existe control urbano de los procesos de producción de la vivienda. Los estándares y las normas de construcción simplemente no se aplican. Es común escuchar entre ingenieros, arquitectos y funcionarios en general que «en los pueblos jóvenes no se necesitan licencias ni permisos para construir».
- Si las familias decidieran edificar de acuerdo a los códigos y normas de construcción, encontrarían que ellos están pensados para viviendas que se producen en corto plazo, por medio de empresas constructoras que las entregan llave en mano, en vez de abordar el tema de la vivienda que se construye por etapas. Adicionalmente, los estándares de dichos códigos no son apropiados ni en calidad ni en diseño para la vivienda popular peruana.
- Las familias tienen una absoluta libertad para construir, sin contar con mecanismos de asistencia en lo que a estructuras y diseño se refiere. Puede afirmarse, por ejemplo, que a pesar que Villa El Salvador contó con asesoría de las autoridades gubernamentales en sus primeros años de vida, no tuvo la asesoría necesaria en lo que a cimientos se refiere: los cimientos de la gran mayoría de viviendas de Villa El Salvador son adecuados para terreno de piedra o tierra, pero no de arena.

---

<sup>6</sup> Son definidos como los que tienen ingresos inferiores al valor de la canasta básica de consumo.

- De manera general, puede afirmarse que el tema de la producción de la vivienda de bajos ingresos no es un tema de preocupación pública, ni de las autoridades de vivienda ni de las autoridades municipales. Debe advertirse, sin embargo, que el tema de la regularización del suelo fue resuelto desde los años 60, con lo cual la producción de vivienda no apareció como asunto problemático hasta el momento en que fue evidente que la ciudad no podía crecer más en extensión<sup>7</sup>. Del mismo modo, la preocupación por la infraestructura de agua, desagüe y electricidad ha sido un tema identificado tanto por los movimientos sociales como las autoridades locales y nacionales, constituyendo uno de los puntos de mayor conflicto entre la población y el Estado en las décadas del setenta y ochenta..

Lo anterior explica mejor el grave descuido por el tema de la producción de vivienda. Para los ojos de las autoridades y de la población, la vivienda era «asunto privado». Hoy, las nuevas generaciones de familias urbanas empiezan a percibir que ya no se trata de solucionar el «problema del suelo», sino que deben encontrar un modo de resolver el «problema de la vivienda».

Este asunto debe ser cuidadosamente observado por otros países, en lo cuales se sigue pensando que el problema de la vivienda para familias pobres se resuelve simplemente regularizando suelo. El Perú nos muestra que una vez resuelto el tema del suelo no se resuelve el problema de la vivienda ni se solucionan los problemas urbanos en el largo plazo.

---

<sup>7</sup> El Programa Urbano de Desco ha insistido desde los años ochenta en el hecho que una particularidad del proceso peruano es que en los barrios nuevos se alcanza pronto a tener seguridad en la tenencia del suelo, aunque no se obtiene un título de propiedad. Esa seguridad es suficiente para alentar el proceso de inversión tanto de las familias como de las empresas de servicios públicos.

En resumen, las modalidades de acceso al hábitat de los sectores populares tienen las siguientes características:

- *A través del sector privado formal (promotores privados)*

No hay producción de vivienda para estos sectores y hay resistencias a ello, aún cuando el Estado toma la iniciativa de promoverla.

- *A través del sector público o parapúblico*

El Banco de Materiales forma parte de una política de asistencia social, más que de una política de vivienda. Sus pequeños créditos para ampliación de vivienda no están modulados para cubrir las necesidades del proceso constructivo, sino que ponen a disposición paquetes cerrados que tienen que ser utilizados sin modificación. Además de esta rigidez, debe considerarse el hecho que lo que se entendía por asistencia profesional no era más que la verificación del uso de los materiales adquiridos con el crédito para evitar su reventa a terceros. Ello resta muchas posibilidades a este servicio, el de mayor cobertura existente (aproximadamente 10,000 créditos anuales en la ciudad de Lima). Por su carácter de subsidiado, las familias solamente tienen una oportunidad para utilizar este crédito, la que en la costa se utiliza para el techado del primer piso de la vivienda.

- *A través de mecanismos informales*

Es el único mecanismo existente. Es responsable de la inmensa mayoría de la vivienda popular en el Perú.

- *Importancia del acceso a la propiedad, del alquiler*

Recién en los años ochenta se observa el surgimiento de un mercado de alquiler de cuartos y departamentos en los pueblos jóvenes consolidados. Este mercado informal ofrece productos de calidad sub estándar. El proyecto intenta intervenir favoreciendo y formalizando este proceso.

- *La construcción progresiva*

No hay programas públicos ni privados en este importante sector. El programa de densificación habitacional en Villa El Salvador busca incidir en ello.

## 2. LANZAMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL PROYECTO

---

### 2.1. ORIGEN DE LA EXPERIENCIA

La necesidad de crecer hacia arriba y las oportunidades que ofrecen los barrios consolidados para ello fueron producto de observaciones y estudios efectuados por quienes promovieron del proyecto desde Desco y el CIED. Adicionalmente, la necesidad de densificar en Villa El Salvador fue un asunto discutido ya por primera vez en el momento en que se trabajaba el segundo plan de desarrollo de Villa El Salvador.

La oportunidad de desarrollar esta iniciativa se presentó cuando se fortalecieron los lazos entre la ciudad de Villa El Salvador y la ciudad hermana de Rezé en Francia, lo que permitió que se elaborara un proyecto conjunto.

No ha existido oposición institucional al proyecto por parte de la municipalidad, pero su actitud, así como la del medio especializado en el país, ha sido la de escepticismo y falta de voluntad para tomar iniciativas fuertes frente al proyecto. La propuesta siempre ha sido tomada con benevolencia por el público especializado. Recién a fines de los años noventa se acepta la propuesta de «densificar» como una salida para las necesidades urbanas y de vivienda en Lima.

Las mayores resistencias han estado del lado de la banca privada, que ha exigido numerosas garantías como requisito para prestar dinero a las familias que normalmente no son sujetos de crédito. Adicionalmente, existía la equivocada idea de que solamente se debe dar préstamos hipotecarios para la vivienda, cuando la vivienda que se autoconstruye demanda montos pequeños y renovables para financiar cada etapa de la construcción. La negociación con los bancos ha constituido un elemento clave, pero costoso, para el éxito de las actividades. En las primeras negociaciones las entidades financieras solamente buscaban apalancar el fondo de garantía por 0.2, pero el proyecto se inició con un apalancamiento financiero de 2x1 y muy pronto se convirtió en 3x1.

En la etapa piloto hubo un seguimiento muy estrecho de varios actores, de manera tal que el proyecto se efectuó de manera colaborativa. En lo que se refiere a los mecanismos de crédito, la División de Microempresa del Banco Wiese y las ONGs promotoras hicieron un trabajo conjunto. En el comité de pilotaje del proyecto participaron, además, delegados de la Cooperación francesa y de la población.

En la Etapa de Transición, como parte del interés en pasar «del proyecto al proceso» se lanzó una iniciativa en la cual la ONG se desprendía de las actividades de construcción y asistencia técnica, ya que ellas podrían ser prestadas por micro empresas de jóvenes profesionales. En tal sentido, Desco y la ciudad de Rezé auspiciaron la formación de PROVIPO, con quien se contratarían servicios de asistencia técnica.

Por estas razones, puede afirmarse que desde el principio el Programa de Densificación Habitacional ha sido concebido como un proyecto de investigación-acción, en el que cada nuevo paso busca resolver nuevos problemas, en la perspectiva de una propuesta global.

Las familias de bajos ingresos nunca han contado con una política de vivienda adecuada. Desde los años sesenta se entendió que bastaba una política de entrega de suelo sin habilitar para que los sectores de bajos ingresos tengan una vivienda adecuada en el futuro. En los años ochenta empezó a hacer crisis esta política debido, en primer lugar, a que el suelo urbanizable no tiene las mismas características que en los años anteriores.

Aprovechar lo ya autoconstruido para producir una importante oferta de departamentos y viviendas para las futuras generaciones aparece como una oportunidad de solución.

Estos innovadores (en el medio peruano) planteamientos fueron discutidos con las autoridades de la municipalidad de Villa El Salvador y su ciudad hermana de Rezé y fueron la base para el proyecto.

## **2.2. ESTRUCTURACIÓN DE LA ALIANZA LOCAL QUE PERMITIÓ LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO**

Debe considerarse que el programa de densificación contiene numerosos elementos inéditos en el medio peruano y muy novedosos en el medio internacional. Además, las consecuencias del profundo proceso de ajuste estructural iniciado en 1990 y la presencia del terrorismo han determinado que éste se desarrollara en medio de condiciones sumamente hostiles.

Esta realidad determina dos hechos de carácter contradictorio, respecto a las alianzas locales:

- Por un lado es muy necesario que ellas se constituyan.
- Por el otro lado es particularmente difícil que ellas se obtengan.

El desarrollo del proceso ha significado que algunos elementos claves modificaron su comportamiento o dejaron de ser trabajados con atención. La municipalidad y el banco contraparte no estuvieron en situación de seguir con atención y compromiso la iniciativa; el trabajo en el aspecto social dejó de ser efectuado más allá de la relación con los clientes del crédito y, finalmente, la cooperación francesa, contraparte del proceso agotó sus posibilidades de seguir apoyando al programa.

Además del apoyo político a la propuesta, la municipalidad no ha logrado comprometerse en el proyecto en sus aspectos operativos. Ello se debe, en lo principal, a que más allá del tema de la regularización del suelo, el tema de la vivienda tradicionalmente no ha sido considerado un asunto municipal en el Perú. Por otro lado, a los gobiernos locales les cuesta trabajo involucrarse en asuntos nuevos, debido a la debilidad de sus recursos.

En el caso específico de Villa El Salvador, debe mencionarse, además, la coyuntura de terrorismo que determinó otras prioridades tanto en las autoridades como en la población.

Es importante resaltar, por otro lado, que un aspecto clave en el desarrollo exitoso del proyecto fue una relación de interlocución con los diversos agentes de la Cooperación Francesa. Las «instituciones donantes» muchas veces no entienden que desarrollar un nuevo producto supone recursos no solamente grandes, sino que se distribuyen de manera muchas veces imprevisible. El compromiso con la propuesta de conjunto es un asunto clave para haber contado con un apoyo económico, político y profesional en el desarrollo de la propuesta.

En estos momentos, el Vice Ministerio de Vivienda y Construcción (la sección más pequeña del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción), así como los gobiernos locales aceptan la idea de « densificación habitacional », pero aún no tienen la voluntad política de introducirla siquiera a nivel piloto.

### 3. OPERACIONALIDAD DEL PROYECTO

#### 3.1. FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

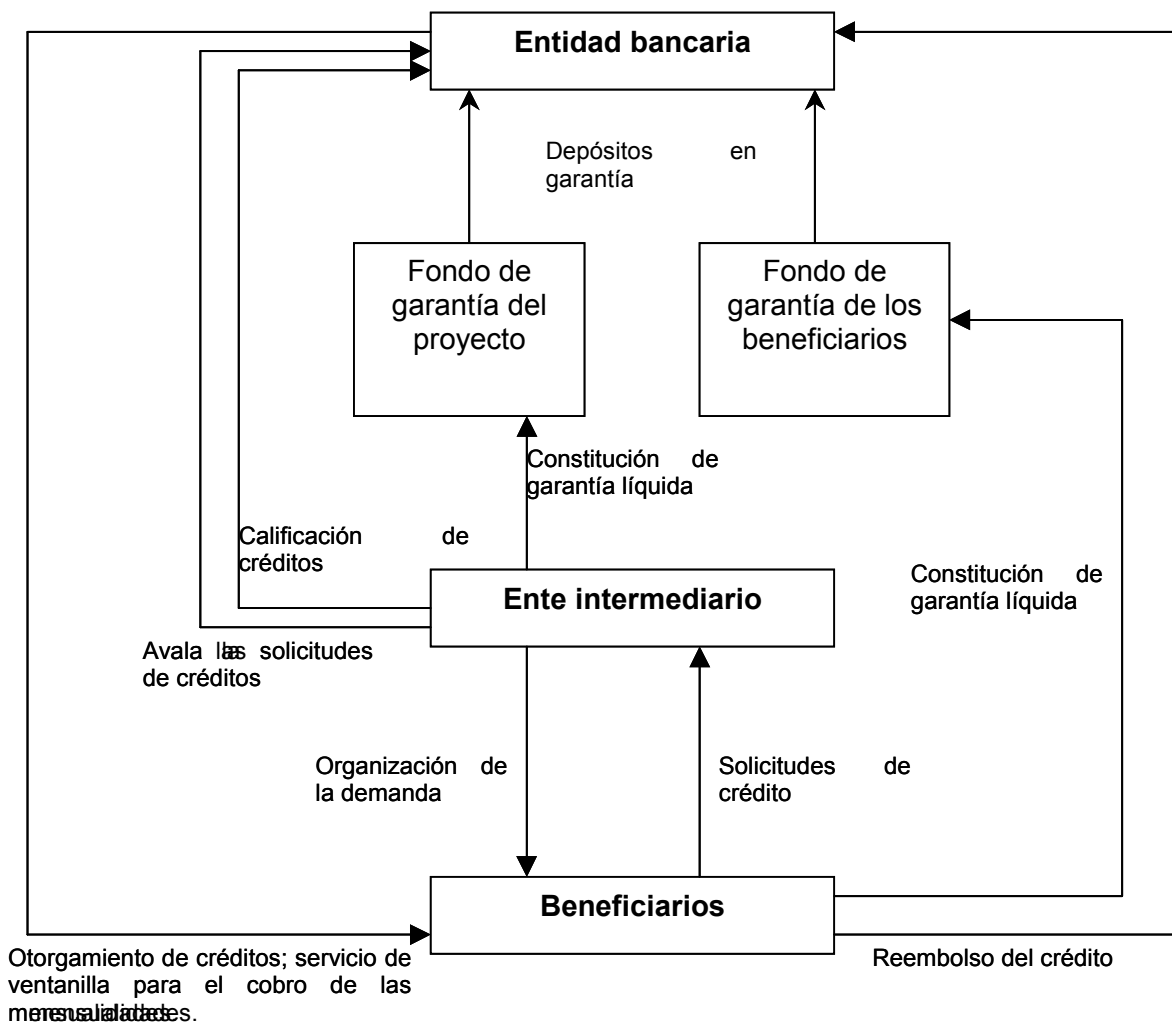
##### 3.1.1. Las modalidades de financiamiento del proyecto

Se detalla el origen, los actores movilizados, los financiamientos del proyecto y su uso en el cuadro N°5.

##### 3.1.2. El sistema de financiamiento implementado

###### a) Características y evolución del sistema

El sistema de crédito del proyecto se encuentra esquematizado en el gráfico que se presenta a continuación.



#### ESQUEMA DEL SISTEMA DE CREDITO

La filosofía del programa consideró desde el inicio que era estratégico involucrar a la banca comercial en los procesos de financiamiento de la autoconstrucción de viviendas, haciendo uso de fondos provenientes del ahorro nacional.

Para ello, se diseñó un sistema de crédito contemplando un fondo de garantía cuyo propósito era de cubrir eventuales pérdidas por concepto de morosidad. De esta manera la entidad bancaria cumplía su función de otorgar los créditos mientras que la entidad intermediaria (las Ong DESCO y CIUDAD en la etapa piloto y luego la empresa PROVIPO<sup>8</sup> en la etapa de transición) del proyecto se convertía en aval de las familias beneficiarias además de encargarse de organizar la demanda (o captar los clientes en el caso de la empresa PROVIPO que intervino en la etapa de transición), de la calificación de las solicitudes de créditos y del seguimiento de la recuperación de la cartera.

Después de varias negociaciones con diferentes bancos nacionales, se optó por trabajar con el banco Wiese Ltda<sup>9</sup>, el cual ofrecía las mejores condiciones en términos de apalancamiento del fondo de garantía, tasas de interés y plazos de reembolso de los créditos.

El fondo de garantía fue respectivamente apalancado por el Banco Wiese por 2 y luego por 3 en la etapa piloto y en la etapa de transición. Un apalancamiento de 1x4 funcionó como acuerdo informal entre PROVIPO y el Banco en los últimos créditos, como resultado de la incorporación del Fondo de Garantía constituido por las familias.

Adicionalmente al fondo de garantía constituido por el proyecto, las familias beneficiarias constituyeron su propio fondo de garantía - fondo de garantía solidario en la etapa-piloto y luego individual en la etapa de transición. Dicho fondo de garantía ascendía al 10% de la cartera total de créditos y constituía la primera garantía líquida en ser afectada en caso de morosidad. Se constituía descontándose el monto correspondiente de los mismos créditos hasta la 2ª fase de la etapa de transición en la cual el banco exigió que sea proveniente de un ahorro previo de las familias.

Por lo demás, resulta evidente que se necesitaba diseñar un sistema de préstamos que se ajustaran al modo de construir de las familias, que es « paso a paso », en vez de obligar a las familias a modificar lo que saben hacer para adecuarse a sistemas que no les dan beneficios.

---

<sup>8</sup> Empresa de servicios, promotora de la vivienda popular.

<sup>9</sup> Hoy banco Wiese Sudameris (respectivamente 2º y 3º banco del país, en cuanto a ahorros y colocaciones).

Como consecuencia de lo anterior, se adoptaron las siguientes modalidades de crédito:

- Banca personal, modalidad novedosa en la banca peruana, utilizada para las familias de ingresos altos y medios. La «personal banking» se ajusta mejor a las familias pobres que, en este caso, solicitan montos no para adquirir vehículos o viajar al extranjero, sino para ampliar sus viviendas.
- A la sociedad conyugal y no solamente al varón, considerado «jefe» de la familia.
- Bajos montos de préstamo, adaptados a módulos de construcción (techo, muros, muros + techo)<sup>10</sup>:
  - de US\$ 1,100 a US\$ 3,960 en la etapa piloto.
  - de US\$ 1,000 a US\$ 2,400 en la etapa de transición.
- Tasas de interés de mercado, convencionales<sup>11</sup> a la banca personal:
  - 17% y 19% respectivamente en la 1ª y 2ª fase de la etapa piloto.
  - 22% y 25% respectivamente en la 1ª y 2ª fase de la etapa de transición.
- Corto periodo de reembolso con posibilidad de renovación de crédito:
  - hasta 36 meses en la etapa piloto
  - hasta 24 meses en la etapa de transición (con posibilidad de ampliación a 36 meses).
- Modalidad de reembolso: a través de una libreta de ahorros personal.

El lector sabrá apreciar lo que significa que en 1990 se haya puesto en práctica en América Latina un sistema de crédito que trabaje con banca personal (en vez de hipotecaria) y con fondos de garantía (en vez de fondos rotatorios) para la vivienda de autoconstrucción.

Para mayor información sobre la estructura de los créditos, remitirse a los cuadros N°6, 7, 8 y 9.

Entendemos que todo proceso de producción de vivienda popular, para ser introducido en el mercado y apropiado por los beneficiarios y autoridades competentes, tiene que ser acompañado por un componente de subsidio.

Así, tal como se puede apreciar en los cuadros N°5, 17 y 19 se subsidió:

- una bonificación a la tasa de interés del crédito en la etapa piloto, rebajando de 8% a 3% la tasa pasiva anual del fondo de garantía del proyecto con la finalidad de bajar del mismo orden la tasa de interés activa aplicada a los créditos por el banco. Dicha modalidad se anuló en la etapa de transición.
- El costo de la mano de obra durante la etapa-piloto con el propósito de tener un mayor control sobre los constructores contratados y así poder incidir de manera significativa sobre los métodos constructivos y aportar mejoras tanto en el aspecto de calidad constructiva como de rendimiento de los recursos de las familias beneficiarias. Una vez logrado, se eliminó este subsidio en la etapa de transición.
- La asistencia técnica, considerando que este subsidio es imperativo si se apunta a un crecimiento ordenado y técnico de las viviendas y por índole del hábitat y de la ciudad. Ninguna autoridad estatal de vivienda le da la importancia debida y las familias de bajos recursos no tienen los medios para asumir su costo. La asistencia técnica fue subsidiada tanto en la etapa-piloto como en la etapa de transición y vale recalcar que en esta

<sup>10</sup> Remitirse al cuadro N°8.

<sup>11</sup> Ni hay crédito subsidiado del Estado ni tasas exorbitantes de la banca de riesgo cuyas tasas superan en algunos casos el 50% anual en US\$.

propuesta, el subsidio se otorga una y otra vez<sup>12</sup>, a diferencia de los típicos subsidios del Estado, a los cuales uno puede acceder una sola vez.

Los diferentes componentes del proyecto - crédito, subsidio y aportes de las familias beneficiarias - evolucionaron a lo largo del desarrollo del proyecto.

Las variaciones en el crédito son las más significativas:

- La tasa de interés activa aplicada a los créditos subió del 17% al 25% anual en dólares en un plazo de seis años. Se trata de un incremento normal en acorde con la tendencia de la economía nacional, siguiendo siendo una tasa más barata que aquella otorgada por la banca de riesgo, que supera el 50% anual en US\$. Sin embargo, las familias beneficiarias tuvieron que enfrentar esta subida de tasa de interés conjuntamente con la inflación y la devaluación, que, aunque lentas, acumulaban pérdidas en el poder adquisitivo superiores al 10% anual.
- Hubo una negativa evolución de los criterios de calificación. Hasta la 2ª fase de la etapa de transición, la entidad intermediaria (las Ong en la etapa piloto y la empresa PROVIPO en la etapa de transición) se encargaba de la calificación de los créditos y la entidad bancaria la reconocía válida visto que los criterios de calificación habían sido uniformizados entre ambas partes. Sin embargo, a partir de la 2ª fase de la etapa de transición, debido a una reestructuración interna de la División de Micro y Pequeña Empresa<sup>13</sup> del banco ingresaron nuevos funcionarios a dicha área, los cuales exigieron que los beneficiarios del proyecto cumplieran con requisitos que vulneraban completamente los criterios usados por el proyecto, ello, a pesar de que la entidad intermediaria seguía teniendo la calidad de aval de aquellos.
- Siguiendo con su lógica de tratar las familias beneficiarias del proyecto de la misma manera que cualquiera de sus clientes convencionales, determinaron que el monto mínimo de crédito inicialmente pactado con el banco que era de US\$ 1,000 suba a US\$ 3,000, con lo cual no se podía seguir otorgando nuevos créditos.
- En cuanto a las garantías constituidas por las familias beneficiarias, en la Etapa Piloto, se trataba de garantías solidarias, lo cual se comprobó que no era conveniente, debido a que las familias no están necesariamente agrupadas. Asimismo, se llegó a la conclusión de que los mecanismos convencionales de agrupaciones de autoconstructores no constituían un mecanismo viable en el medio sin la existencia de una política facilitadora por parte de una autoridad estatal (autoridad de vivienda, gobierno central o local). A partir de la Etapa de Transición, se pidieron garantías más importantes como lo son las garantías prendarias, y, luego, hacia el final del proyecto, se constituyeron garantías hipotecarias -aunque el préstamo no era un préstamo hipotecario- con la finalidad de respaldar el fondo de garantía del proyecto en caso de afectaciones por morosidad.
- Una evolución positiva consistió en la tasa de apalancamiento del fondo de garantía que evolucionó de la siguiente manera:
  - Etapa Piloto : palanqueo de 1x2.
  - Inicio de la Etapa de Transición : palanqueo de 1x3.
  - Hacia el final de la Etapa de Transición : palanqueo “ informal” de 1x4,

considerándose en el monto a palanquear, los depósitos en garantía de las familias beneficiarias.

<sup>12</sup> Al acceder a un nuevo crédito, la familia se beneficia nuevamente del servicio de asistencia técnica gratuito.

<sup>13</sup> Area desde la cual el Banco Wiese operaba el proyecto.

En cuanto al componente de subsidio del proyecto, al pasar de la etapa piloto a la etapa de transición ya no se requería subsidiar la mano de obra visto que en la primera etapa se había comprobado la factibilidad de tener un control sobre los grupos constructores a través de la asistencia técnica que acompañaba el proceso de construcción.

Se observó que la asistencia técnica era el único componente a ser subsidiado. Sin embargo, debido a la pequeña escala de intervención, el costo de la asistencia técnica resultó mucho más alto que lo previsto. En la etapa de transición, representó el 38.5% de la inversión total en construcción en vez de un 15% inicialmente estimado. Ello afectó negativamente la performance del proyecto. Asimismo, a pesar de considerar, en la etapa de transición, que el costo de la asistencia crediticia tenía que ser asumido por las familias beneficiarias (a través del cobro del 3% de cada crédito otorgado), se tuvo que subsidiar parte del costo visto que del mismo modo resultó ser más caro que inicialmente previsto.<sup>14</sup>

Vale subrayar que el aporte de las familias beneficiarias ha ido incrementándose de manera considerable entre la etapa piloto y la etapa de transición. En efecto, además de sus ahorros y aportes adicionales en materiales y mano de obra durante el proceso de construcción (que ascienden respectivamente al 3.7% y 10.1% del costo total de la construcción en la etapa piloto y en la etapa de transición<sup>15</sup>) así como de su aporte del agua necesaria en el proceso de construcción, a partir de la etapa de transición asumieron parte del costo de la asistencia crediticia brindada por PROVIPO (a la altura del 3% del crédito otorgado). Tal como aparece en el cuadro N°13, el costo de acceso al crédito que era nulo en la etapa piloto ascendió al 5.54% de la inversión total en la construcción en la etapa de transición.

Adicionalmente, a partir de la 2ª fase de la etapa de transición, el banco exigió que el fondo de garantía de las familias beneficiarias ya no se constituyera a través de un descuento sobre los créditos otorgados sino por un ahorro previo de aquellas, lo cual significó un esfuerzo suplementario para las familias. Ello tuvo como consecuencia impedir el acceso al crédito a numerosas familias y obligar a otras a acudir a prestamistas del sector informal a tasas muy altas<sup>16</sup>, o a algún pariente, debilitando mucho el proyecto.

---

<sup>14</sup> Un análisis detallado del costo de la asistencia técnica se encuentra en el cuadro N°17.

<sup>15</sup> Véase el cuadro N°16.

<sup>16</sup> 10% mensual en US\$.

### *b) Papel de los actores en la definición, el acompañamiento y la evolución del sistema*

El diseño del producto financiero fue efectuado fundamentalmente entre la ONG y apoyos especializados externos y el banco. La ONG contó con dos tipos de asesoría: los profesionales en el tema de las finanzas alternativas, por un lado y la población y autoridades municipales de Villa El Salvador, consultadas regularmente. No se creó un grupo ad hoc de la población que definiera el programa, debido a que el solo tema del crédito era sujeto de visiones completamente abstractas e idealistas en el conjunto de la población y hasta en el medio especializado en vivienda popular.

En la etapa piloto se constituyó un comité de pilotaje en donde estaban representados: las ONGs, la Municipalidad de Villa El Salvador, las familias beneficiarias y la cooperación francesa, intendando hacer participar también al banco sin lograrlo. En la etapa de transición, DESCO y PROVIPO se quedaron solos: el banco se convirtió solamente en una herramienta -ya no era un *partenaire* como lo era en la etapa piloto-, la municipalidad apreciaba el proyecto pero no estaba dispuesta a asumir un rol protagónico en el proceso, y las familias beneficiarias se convirtieron en clientes al transferirse el proyecto a PROVIPO que tenía que manejar el proceso en una lógica empresarial.

#### La implementación del sistema y el rol de los actores

##### *La constitución del aporte previo*

- No se exigió aporte previo en la etapa piloto y en el 1ª fase de la etapa de transición.
- La constitución del aporte inicial (10% del crédito) como ahorro previo fue, a partir de la 2ª fase de la etapa de transición, una exigencia del banco Wiese.
- El sistema financiero fue diseñado en coordinación con el Banco.

##### *Quié(n) movilizó el subsidio?*

- El subsidio ha sido movilizado por la(s) ONG(s) encargada(s) del proyecto quien(es) ha(n) gestionado financiamientos ante las instituciones de cooperación internacional señaladas.

- El proyecto de CALIDAD, desarrollado posteriormente, consiste en un sistema de asistencia técnica gratuita a ser otorgado por los gobiernos locales. Diversas gestiones han sido hechas ante las cambiantes autoridades de vivienda para montar un sistema piloto de asistencia técnica. En todas ellas, la opinión era más que favorable, pero nunca se pudo concretar este esfuerzo.

*Quién movilizó el crédito?*

- Un banco privado, el Banco Wiese.
- En la etapa-piloto, el proceso de calificación de los beneficiarios, de colocación de los créditos y de seguimiento de los reembolsos fue realizado por las ONGs mientras que a partir de la etapa de transición, dicha labor estaba a cargo de PROVIPO SRL., empresa creada para operar el proyecto.

*Cómo se definió la articulación de las tres partes en el sistema?*

Fuera del Banco Wiese, no se ha contado con otro interlocutor. El programa en su conjunto estaba contemplado como un elemento en la propuesta que Desco presentara al BID en 1996 con el objeto de obtener su financiamiento a través del Fondo de Pequeños Proyectos. No se obtuvo respuesta de la sede en Washington.

*Cómo se organizó el trabajo social para que el sistema fuera entendido, aceptado y apropiado por los beneficiarios?*

Con la finalidad de transmitir y dar a conocer las características del sistema de crédito y de la asistencia técnica brindada en el marco del proyecto, se procedió a:

- *Dar charlas informativas grupales.*
- Brindar una atención personalizada a cada una de las familias con la finalidad de ofrecerle la mejor alternativa posible en función de sus propias condiciones socio-económicas, dando una principal atención a las mujeres.
- A la entrega de un folleto explicativo e ilustrativo sobre el sistema de crédito.

En realidad, no se ha contado con el compromiso de la municipalidad ni de las autoridades de vivienda. La ONG las ha sustituido. Ello no ha sido un problema grave cuando se trataba de mostrar la factibilidad de una política alternativa, pero si es la principal limitante cuando se trata de hacer un proceso más significativo en relación al número de intervenciones.

### *c) Dos particularidades del sistema*

#### **El aporte previo**

El aporte inicial y el ahorro previo siempre han constituido una exigencia de los sistemas de crédito, pues se quiere conocer la voluntad de pago de las familias y su capacidad de movilizar recursos. El programa considera que ello más bien constituye una traba para el acceso al crédito y que las familias demuestran sus capacidades con el ahorro previo en materiales de construcción y con la demostración de que ya han construido parte de la vivienda. No obstante y ante la exigencia del banco, las familias beneficiadas constituían el aporte inicial a través de un ahorro previo y/o movilizando otros recursos de familiares.

#### **Subsidiar la asistencia técnica**

El interés del programa no consiste simplemente en apoyar el proceso de autoconstrucción en los barrios pobres de la ciudad. La hipótesis de trabajo consiste en afirmar que las viviendas que ya vienen siendo producidas en aquellas barriadas que ya tienen más de 10 años de iniciado su proceso de mejoramiento urbano constituyen una importante base para producir encima o al costado de ellas los alojamientos que los sectores de bajos ingresos necesitarán en el futuro. En la medida en que la ciudad existente produzca departamentos o viviendas para los sectores de bajos y muy bajos ingresos, se tendrán elementos para evitar que la urbanización espontánea de suelo extienda la superficie ocupada por la ciudad a costos cada vez más altos.

Por ello, es preciso dar asistencia a las familias para que produzcan más viviendas en el mismo lote de terreno que ya vienen ocupando. La producción de departamentos, que pueden servir para la venta o el alquiler constituye una alternativa a los típicos programas de producción de viviendas unifamiliares baratas en terrenos cada vez más alejados de los centros urbanos y caros de habilitar.

En segundo lugar, se considera indispensable que la vivienda que se produzca debe reunir los requisitos técnicos mínimos que aseguren la calidad de vida de sus ocupantes, así como la realización de actividades productivas y reproductivas de manera armónica. El programa, por tanto, debía velar por la calidad del diseño estructural y arquitectónico, en un contexto en el cual casi el 100% de la vivienda ha sido iniciada sin contar con licencia de construcción, esto es, con la supervisión de algún profesional por cuenta de la ciudad o del Estado.

De allí que la asistencia técnica constituye un elemento del cual depende que el aumento de densidad en el uso del suelo se produzca en condiciones adecuadas, evitando las tendencias espontáneas que ahora se observan, las cuales corren el serio riesgo de producir niveles de hacinamiento incompatibles con el desarrollo de la vida de las futuras generaciones. Esto sucede en los barrios más antiguos de Lima (Cerro El Agustino, por ejemplo) y es típico de otras ciudades latinoamericanas, como los "barrios de ranchos" en el centro de Caracas, Venezuela.

Debido a que la política del Estado peruano ha consistido en desentenderse de las condiciones en que trabajan los autoconstructores, la población no tiene el hábito de contar con la asesoría de profesionales competentes y percibe su presencia como un gasto innecesario, frente a la asesoría que le proporcionan los maestros de obra. Los "maestros" son artesanos con experiencia empírica en la construcción, que proveen a las familias de sencillas soluciones de diseño y de tecnologías que en numerosos casos encarecen innecesariamente la vivienda que se edifica y no proveen de propuestas adecuadas a las necesidades de circulación, aireación e iluminación de las viviendas.

Los colegios profesionales de arquitectos e ingenieros, así como las universidades e institutos tecnológicos del país tampoco han prestado atención sistemática a los problemas constructivos de las viviendas de autoconstrucción del Perú.

Por ser la asistencia técnica un tema a la vez inédito como imprescindible para que la ciudad popular se consolide y densifique garantizando la calidad de la vida de las familias, el Programa de Densificación ha decidido proporcionarla a costos subvencionados. El costo de dicho subsidio -tema, sobre el cual volveremos más adelante- asciende al 38.5% de la inversión total en la construcción, lo que parece ser un buen parámetro en las actuales circunstancias.

- Los fondos correspondientes han sido obtenidos de instituciones de cooperación internacional.
- Se trata de un subsidio transparente, a diferencia del subsidio aplicado a las tasa de interés u otros.
- Los beneficiarios requieren y valoran los beneficios de la asistencia técnica, pero, a pesar de ello, no parecen dispuestos a pagarla.

#### d) Las modalidades técnicas del sistema de crédito

##### El sistema de garantía

Si consideramos el fondo de garantía del proyecto así como el fondo de garantía constituido por las familias beneficiarias, podemos apreciar que para operar el sistema de crédito se tuvo que constituir garantías líquidas que ascienden respectivamente al 51.88% y al 43.33%<sup>17</sup> del total de créditos otorgados en la etapa piloto y en la etapa de transición.

Durante las diferentes etapas, debido principalmente a cambios en la situación socio-económica de las familias, directamente afectadas por la crisis económica atravesada por el país, el 15% de los créditos tuvieron que ser refinanciados a plazos mayores de reembolso y el fondo de garantía fue afectado debido a una morosidad ascendente al 13.46%<sup>18</sup>.

##### Los costos de transacción

En cuanto a los costos de acceso al crédito, tal como se puede apreciar en la estructura de los créditos presentada en los cuadros N°6, 7 y 8, en la etapa piloto eran nulos mientras que en la etapa de transición, PROVIPO cobraba el 3% de cada crédito otorgado con la finalidad de cubrir los gastos de promoción, colocación de créditos y seguimiento de la recuperación de la cartera. Además, el Banco Wiese descontaba de cada crédito respectivamente US\$ 10.00 y US\$ 25.00 en la etapa piloto y en la etapa de transición, como costo fijo por concepto de portes y gastos administrativos.

Si bien el 10% de depósito en garantía exigido por el banco no constituye realmente un costo de transacción, visto que en caso de pagos puntuales dicho monto está devuelto a la familia beneficiaria con sus respectivos intereses, se lo puede sin embargo considerar como tal. De un lado, porque se trata de un esfuerzo importante de movilización de recursos que tienen que resolver las familias para poder acceder al crédito, de otro lado porque a veces la familia se ha visto en la obligación de acudir a prestamistas informales cuyas tasas de interés ascienden a alrededor del 10% mensual (cuando la tasa de la misma banca de riesgo asciende a alrededor del 7% mensual).

##### Rentabilidad del sistema

Las tasas de interés fueron las convencionales en el mercado de préstamos personales del país. Desde el momento en que el banco aceptó un fondo de garantía correspondiente al tercio del valor de los préstamos, estaba reconociendo que la posible pérdida de cartera asimismo era del tercio y que esa eventual pérdida sería asumida por el programa. Para el banco resultó un asunto clave el compartir los riesgos del proyecto.

El proyecto no buscaba ninguna ganancia en esta etapa, buscando sólo cubrir sus costos de operación. En el cálculo de la recuperación de costos –y como un modo de atraer fuentes de financiamiento- se fue demasiado optimista en el análisis del momento en que se lograrían los puntos de equilibrio. Ello atentó contra la recuperación de la inversión. No se logró por las dificultades encontradas tanto para lograr cumplir con las metas de colocación como para realizar la recuperación de los créditos y de las afectaciones al fondo de garantía, asunto en el cual la participación efectiva de la entidad financiera era imprescindible.

Es preciso subrayar que en el momento en que se agotaron los fondos para el proyecto, se atendieron las necesidades globales de su funcionamiento en base a un sobre esfuerzo realizado por la ONG y PROVIPO, la empresa ejecutora. Resulta evidente que los costos no cubiertos de cualquier empresa llevan a su descapitalización, lo que ocurrió. Pero por

<sup>17</sup> Remitirse al cuadro N°12.

<sup>18</sup> Remitirse a los cuadros N°10 y 11.

motivo de llevar adelante las actividades programadas a la espera de nuevos aportes al programa, más que por problemas relativos al manejo de los componentes de crédito y asistencia técnica a las familias.

### 3.2. ACCESO AL SUELO

Una característica interesante del proyecto radica en un enfoque diferente del enfoque convencional respecto del tema del acceso al suelo. En las ciudades de América Latina es cada vez más visible que la atención a las necesidades de vivienda nueva no se pueden atender solamente a través de suelo nuevo a ser urbanizado. La mayoría de las familias pobres ya habitan en algún tipo de espacio, muchas veces en proceso de consolidación y legalización. El fenómeno de los «alojados», «allegados» y todas las formas de agregación de familias dentro de una misma vivienda es cada vez más frecuente y no cesa de crecer, expresando que aumentan las densidades de suelo ocupado, sin que aumenten los metros cuadrados construidos. De lo que se trata, entonces, es de propiciar que la familia que ya construyó una vivienda sea capaz de producir uno o más departamentos para alojar a la creciente demanda de bajos ingresos que no encontrará terrenos baratos ni estará dispuesta a fundar nuevas ciudades.

Los costos del suelo, entonces, solamente aparecen al momento de valorizar la vivienda construida con el objeto de lanzarla al mercado.

Lo anterior no elimina las dificultades en los aspectos de acceso al suelo, sino que las coloca en una perspectiva que ningún otro proyecto se ha atrevido a explorar: *la venta de aires de las viviendas*.

La intervención en la vivienda popular se centra en la legalización del suelo. Ahora es indispensable registrar la vivienda e independizarla como paso previo a la legalización de los departamentos existentes o a ser producidos. En 1998, el Programa Urbano de Desco decidió abordar este tema, puesto que la falta de una acción institucional en lo que a asistencia técnica se refiere se refleja en dificultades para los procesos de crédito comercial al autoconstrutor. Se lanzó una «Propuesta de un servicio municipal de control de la Calidad».

El proyecto consistió en lo siguiente:

- Desarrollar el sistema de independización y registro de viviendas en el Registro Predial Urbano, que hasta entonces solamente registraba terrenos.
- Desarrollar una propuesta de servicio municipal de registro de viviendas.
- Desarrollar una propuesta de servicio municipal que, además de registrar las viviendas, promueva la certificación técnica de las mismas, como modo de ayudar a la creación de procesos de control urbano.

El «Servicio de Calidad» no solamente intenta superar los problemas en la asistencia técnica observados en las fases anteriores del proyecto. También apunta a los siguientes objetivos:

- Proponer un sistema en el cual la autoridad local y las autoridades de vivienda puedan apoyar a los autoconstructores.
- Legalizar las viviendas adicionales, permitiendo a sus propietarios movilizar sus recursos y convertir su capital en un activo.

Los actores movilizados en este proceso son: la autoridad municipal, que otorga el servicio, y la autoridad en vivienda que ayuda a normarlo.

### 3.3. TIPOS DE CONSTRUCCIONES REALIZADAS

Los créditos otorgados estaban dirigidos a la ejecución de módulos de construcción : techos, muros+columnas, acabados (en el caso de segundos créditos).

Vale señalar que el 88% de las familias han destinado el crédito al techado<sup>19</sup> de parte de su vivienda visto que esta parte de la vivienda es la que demanda mayor esfuerzo a las familias por el hecho de no poder realizarse de manera progresiva sino de una sola vez.

Desde el punto de vista arquitectónico, se diseñaron y edificaron 4 tipos diferentes de solución de densificación<sup>20</sup>:

- **tipo escalera exterior.** *En viviendas que cuentan con un primer piso construido, se construye un segundo departamento o vivienda con acceso independiente desde la calle mediante una escalera.*
- **tipo escalera interior.** *Vivienda de un piso que da acceso a un segundo piso mediante una escalera desde un pasaje interno o desde la misma vivienda.*
- **tipo subdivisión de lotes.** *Lote ocupado precariamente, que se subdivide y en el cual se construyen dos o tres viviendas o departamentos independientes en cada sub-lote.*
- **tipo quinta.** *Solamente se efectuaron dos viviendas delanteras con un pasaje central que lleva a dos viviendas al fondo del lote. La evaluación mostró que este modelo presenta dificultades que el programa no podría afrontar en el futuro inmediato para su generalización.*

Más adelante se encontró otro tipo de propuesta de densificación para las áreas comerciales: se trata de edificaciones en esquina con tiendas en el primer piso y oficinas o departamentos en los pisos superiores.

Se presentan en el cuadro N°14, las intervenciones realizadas según esta tipología.

El diseño arquitectónico debía de adecuarse de un lado a la construcción existente y de otro lado a las necesidades y proyecciones de crecimiento de cada familia. "Cada casa es un caso".

Debido a que cada vivienda es un caso particular y los recursos de las familias son escasos, el programa prestó especial atención al diseño de las ampliaciones y mejoramientos, que se hizo con las familias involucradas. Las mujeres participaron activamente en el proceso.

En cada caso, se entregó a las familias planos de arquitectura del conjunto de las ampliaciones que la familia deseaba efectuar y planos completos de aquella parte que se edificara como parte del proyecto<sup>21</sup>.

Se emplearon técnicas de construcción convencionales: estructura de concreto armado y ladrillos de arcilla tanto para las paredes como para los entrepisos. Se trató de introducir técnicas alternativas, con elementos prefabricados. Sin embargo, si bien un maestro de obra adoptó algunas propuestas de uso de nuevos materiales de construcción para techo, no se encontró gran eco en la población. En el aspecto tecnológico-constructivo, la población y los maestros de obra aceptan mejoras a los procedimientos convencionales (evitando todo sobredimensionamiento), pero no aceptan nuevos materiales de construcción.

El dimensionamiento de las estructuras de las construcciones ejecutadas respetan todas las normas de cálculo en vigor en el Perú de acuerdo con el Reglamento Nacional de Construcción, el cual toma en cuenta la zona sísmica en la cual se ubica Lima.

<sup>19</sup> Remitirse al cuadro N°15.

<sup>20</sup> Ver los mapas y croquis en anexo.

<sup>21</sup> Ver anexo.

Para la ejecución de las construcciones, se subcontrataron maestros de obra de la localidad bajo la dirección técnica de PROVIPO. En algunos casos, algunos miembros de las familias participaron directamente en la construcción con la finalidad, a través de su aporte en mano de obra, de reducir costos y así poder construir más.

En cuanto al ritmo de progresividad, considerando que el plazo máximo de reembolso de los créditos era de 24 meses, con posibilidad de acceso a nuevos créditos, podría considerarse la posibilidad de ampliar y/o mejorar cada vivienda cada 24 meses.

Manejándose el problema de la vivienda como un problema individual, más que las comunidades, en el caso del proyecto fueron las familias quienes tuvieron un papel significativo en el proceso. Las familias beneficiarias participaron activamente en el diseño de sus viviendas (diseño participativo, no había planos típicos) y apoyando en el proceso de construcción con el abastecimiento de agua.

### 3.4. FORMACIÓN DE LOS COSTOS

Se presenta en el cuadro N°16 un análisis detallado de la estructura de los costos. En los cuadros N°13 y 17, se analizan respectivamente la formación de los costos de acceso al crédito asumidos por las familias y de los costos de la asistencia técnica.

Las familias beneficiarias del proyecto no han asumido ningún costo de acceso a la propiedad, tratándose de los mismos propietarios de lote o de las segundas generaciones.

Tal como aparece en el cuadro N°16, en la etapa de transición, el costo del crédito asciende al 64%, el subsidio (a la asistencia técnica) representa el 22%, y el total de los aportes de los beneficiarios (aportes en materiales y mano de obra y gastos de acceso al crédito) el 14%<sup>22</sup> del costo total de la intervención.

En estas condiciones, el costo promedio del M<sup>2</sup> de construcción asciende a US\$ 50.

Dicho esto, es preciso subrayar que la entidad ejecutora (PROVIPO) y el proyecto también hicieron frente a costos inesperados:

- Se sub-evaluó el costo de la asistencia técnica. Al no alcanzar las metas de colocación, no se logró el punto de equilibrio. El costo de la asistencia técnica inicialmente estimado en un 15% de la inversión total en construcción resultó elevarse a un 38.5%. Solo un programa de escala masiva podría resolver esta situación. De la misma forma, el ritmo de colocación de crédito no permitió alcanzar el punto de equilibrio que permitiera cubrir los costos de asistencia crediticia a través del 3% cobrado a cada crédito colocado. El costo real representó el 6.7 % de la inversión total en construcción (cuadro N°17).

De otro lado, se consideró desde un inicio que el costo del seguimiento y de la recuperación de la cartera de créditos pudiera ser cubierto con los ingresos generados por la misma colocación. Así es que cada promotor de crédito se encargaba del seguimiento y de la recuperación de los créditos que había presentado. Al interrumpirse la colocación de créditos, se generó un costo no provisionado.

- Asimismo, el nivel de morosidad y la actitud de algunos prestatarios obligaron a iniciar procesos judiciales de cobranza. Los costos que conlleva iniciar este tipo de proceso no habían sido considerados en el diseño del proyecto, y, si bien se incrementa a la deuda por cobrar al prestatario moroso, hasta que se ejecute el proceso se trata de una partida presupuestal no cubierta.

---

<sup>22</sup> No se ha considerado en el cálculo el aporte previo exigido por el banco en la 2ª fase de la etapa de transición. Si lo hiciéramos, se llegaría a un diferencia de un punto en los porcentajes (un punto menos en el costo del crédito, un punto más en el aporte previo)

## 4. ASISTENCIA TÉCNICA APORTADA AL PROYECTO

### 4.1. LA FUNCIÓN DE APOYO

Se ha brindado 2 tipos de asistencia técnica: una asistencia técnica en el diseño y en el proceso de construcción de la vivienda -subsidiada por el proyecto- y una asistencia técnica "crediticia", cuyo costo era cubierto parcialmente por un cargo del 3% de cada crédito otorgado.

En la Etapa-Piloto, la ONG manejaba el proyecto y se encargaba de brindar toda la asistencia técnica. Al iniciarse la Etapa de Transición, la operatividad del proyecto pasó de la ONG a la empresa privada –con la constitución de PROVIPO- con la idea de manejar el proyecto en condiciones de libre mercado.

La empresa creada con tal propósito -PROVIPO- es una empresa privada constituida bajo la modalidad de sociedad a responsabilidad limitada.

En lo fundamental, las dos ONGs al inicio y luego Desco, a partir de la Etapa de Transición, se responsabilizaron por desarrollar la propuesta de densificación habitacional buscando alianzas con los demás interlocutores. La actividad realizada tuvo los siguientes componentes:

- Desarrollo institucional y de alianzas locales
- Cabildeo de la propuesta ante autoridades públicas y ante profesionales especializados
- Formulación de propuestas de los diferentes componentes de una política de vivienda para la autoconstrucción en barrios en proceso de consolidación.

Cada una de estas actividades fue evolucionando en el tiempo y de acuerdo a los logros obtenidos. El cambio más dramático ocurrió cuando terminó la Etapa Piloto y se inició la Etapa de Transición.

Al crearse, la empresa PROVIPO asumió algunas funciones que, según se estimaba, pudieran financiarse en base al aporte de las familias mismas, tales como:

- La difusión del proyecto
- La captación de los clientes (o beneficiarios)
- La elaboración de los expedientes de crédito
- La pre-calificación de las solicitudes de crédito
- La dirección técnica de las obras y de la administración de los créditos otorgados, para la ejecución de las construcciones correspondientes
- El seguimiento de la recuperación de los créditos.

Ya que se consideraba llegar rápidamente al punto de equilibrio, se había estimado el costo de la asistencia técnica y de la asistencia crediticia respectivamente en un 15% y un 3% de la inversión total en construcción. Sin embargo, tal como se puede apreciar en el cuadro N°17, dichos costos se elevaron respectivamente al 31.88% y el 6.66% de la inversión total en construcción. Debido a los atrasos en el ritmo de intervenciones inicialmente previsto tanto en la primera como en la segunda fase de la etapa de transición, la empresa encontró problemas para lograr el punto de equilibrio entre sus gastos e ingresos.

El déficit en el número de intervenciones se explica en parte por la falta de recursos para difundir el proyecto y también por los requisitos cada vez más estrictos y formales exigidos por el banco, los mismos que la mayoría de las familias no podían reunir.

Como ya se ha señalado, la asistencia técnica era totalmente subsidiada. Constituía un aporte del proyecto a las familias beneficiadas. Los fondos correspondientes fueron otorgados en calidad de donación por la cooperación francesa en la etapa piloto, y, por la Embajada Real de los Países Bajos y la Obra Misereor de Alemania, respectivamente en la primera y segunda fase de la etapa de transición.<sup>23</sup>

## 4.2. LOS ACTORES DE APOYO

Mientras que en la Etapa-piloto las ONGs se encargaron del trabajo de apoyo e intermediación, el operador de la Etapa de Transición ha sido PROVIPO, una empresa de servicios.

PROVIPO es una empresa privada, creada bajo la modalidad de sociedad a responsabilidad limitada, cuyo socio principal es DESCO - ONG que participó en el diseño y la implementación del proyecto desde sus inicios.

La finalidad de la empresa es la promoción de programas y sistemas alternativos para la producción de viviendas sociales.

Estaba conformada por una área técnica (1 arquitecto, 1 ingeniero civil, técnicos en construcción civil y dibujantes) encargada de brindar la asistencia técnica y por una área de crédito (2 promotores de crédito y 1 abogado) encargada de la difusión, colocación de los créditos y del seguimiento y recuperación de la cartera

PROVIPO se crea a la iniciativa de DESCO. La finalidad de la Ong era crear una institución cuya estructura y organización permitiera manejar en mejores condiciones las necesidades del proyecto.

PROVIPO interviene a partir de la Etapa de Transición. La Ong comprobó la factibilidad de la propuesta en la Etapa-Piloto, el propósito de la empresa era de probar la factibilidad de un proceso continuo y permanente con vistas a preparar la Etapa siguiente: de generalización y masificación de la propuesta.

Actualmente, el programa de crédito se encuentra paralizado y PROVIPO ha suspendido sus actividades.

En la Etapa de Transición, sólo intervinieron PROVIPO en tanto ente ejecutor y el Banco Wiese en tanto ente financiero. No se movilizaron otros actores para el proyecto.

*En lo que a la Municipalidad de Villa El Salvador se refiere, ésta participó en los inicios del proyecto, interviniendo en la gestión de los recursos que permitieron llevar a cabo la Etapa Piloto. Pero luego, el Municipio se desligó paulitanamente del proyecto hasta no intervenir en ninguno de sus aspectos, ni como facilitador ni como promotor de la propuesta para que se difunda a nivel del distrito.*

---

<sup>23</sup> Si bien se imaginó al momento de diseñar la etapa de transición que los costos de la asistencia técnica pudieran ser cubiertos a través de los créditos colocados por la empresa, por los motivos que ya mencionáramos, esta idea se abandonó rápidamente.

## 5. RESULTADOS DEL PROYECTO

### 5.1. EN TÉRMINOS DE PROGRAMA DE CONSTRUCCIÓN

	<b>Etap Piloto</b>	<b>Etap de Transición</b>	<b>Total</b>
Número de predios intervenidos	40	169	209
Número de mejoras de vivienda <sup>24</sup>	87	347	434

Se realizaron módulos de construcción tales como techos, muros del 2do piso... a nivel de casco (sin acabados). En el caso de 2<sup>o</sup> o 3<sup>er</sup> crédito, podía tratarse de acabados (tarrajeo, pisos, enchapes...).

Las construcciones se iniciaban a medida que el banco desembolsaba los créditos y se ejecutaban simultáneamente con varios grupos de constructores (maestros de obra). El tiempo de ejecución era muy corto: variaba entre 15 días y 1 mes según el monto de la inversión y el tipo de obras a ejecutar.

Los costos directos (mano de obra + materiales) del proyecto por metro cuadrado de construcción a nivel de casco habitable (conformado por: cimientos+muros+techo) se pueden estimar en un 18 % más económicos que los del sector informal. El costo por metro cuadrado incluyendo el costo de la asistencia técnica del proyecto se estima en un 17% mayor, lo que es una cifra razonable.

Las estructuras de las construcciones ejecutadas se sujetan a los métodos de cálculo reglamentarios en conformidad con el Reglamento General de construcción en vigor en el Perú.

La asistencia técnica era permanente. Se trataba de una residencia de obra. El arquitecto y el ingeniero controlaban diariamente las obras en ejecución. Este control permitió hacer respetar los planos y el presupuesto previsto para cada intervención.

La asistencia permitió garantizar un uso racional de los materiales de construcción así como la calidad de los trabajos a través de la capacitación brindada en la misma práctica a los maestros de obra contratados.

### 5.2. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE ACCESO AL SUELO Y DE REGISTRO DE LA VIVIENDA

Todos los lotes de Villa El Salvador cuentan con título de propiedad.

Pero no es el caso de las viviendas, las cuales generalmente no cuentan con su declaratoria de fábrica (que corresponde al título de propiedad de la vivienda).

<sup>24</sup> El número de mejoras de vivienda es aproximadamente el doble del número de lotes intervenidos visto que al intervenir en una lógica de crecimiento vertical, las construcciones realizadas producen mejoras tanto en los pisos superiores como en los inferiores.

De otro lado, considerando que el proyecto busca densificar las viviendas, a través de un crecimiento vertical, los pisos superiores eran generalmente destinados a las segundas generaciones. Sin embargo, se notó que no existía generalmente la preocupación familiar de dividir la propiedad horizontal. En la gran mayoría de los casos, se trataba de un acuerdo informal entre los miembros de la familia.

El sistema de crédito desarrollado permite inscribir como beneficiaria a la familia de mayores ingresos dentro de la familia extensa, aunque el objeto de la vivienda a construir es servir de alojamiento a otra familia dentro del grupo familiar extenso. Ello asegura que se llegue a los niveles más bajos de ingreso. En la práctica se trata de un crédito solidario en el cual quien va a honrar el crédito es la familia más pobre, avalada por la familia de mayores ingresos, que aparece como titular del crédito. La vivienda producida, sin embargo, aparece como propiedad de la familia titular del crédito, debido no solamente a que ella es la responsable final de su pago sino, sobre todo, porque no existen mecanismos por los cuales el nuevo departamento edificado esté legalmente independizado de la vivienda original. El mecanismo peruano de titulación y registro de propiedades, tal como en el conjunto de procesos de «seguridad en la tenencia» que se desarrollan en América Latina y el mundo, solamente se preocupa de la seguridad en la tenencia del lote, asunto que es fundamental en las primeras etapas del desarrollo de la vivienda y del barrio.

Cuando se avanza en la construcción de la vivienda, es la obra construida la que debe quedar registrada con el objeto de:

- Valorizar mejor el bien que potencialmente puede ir al mercado, y
- Permitir que haya seguridad de la tenencia para las diferentes familias que habitan el terreno y que construyen en sus aires.

Por este motivo, un paso necesario para el programa fue desarrollar el mecanismo de registro de las viviendas autoconstruidas y de independización de posibles departamentos. En teoría, el Registro Predial de Pueblos Jóvenes (creado por el gobierno en base a la asesoría del grupo de Hernando De Soto y el financiamiento del Banco Mundial) permite dichas acciones, pero este asunto nunca fue percibido en su importancia, a tal grado que los formularios del proyecto del Banco Mundial ni siquiera consideran la posibilidad de inscribir la vivienda. Ese fue el objetivo del Proyecto Calidad.

Lo importante en este aspecto consistió no solamente en el registro e independización de un grupo de viviendas, sino el diseño de un procedimiento que permitiese que la autoridad local pueda tener un registro de las viviendas construidas con el objeto de identificar los problemas estructurales y arquitectónicos que ellas tienen.

Como se ha señalado los asuntos convencionalmente conocidos como de «control urbano» de la vivienda producida no han sido de interés de las autoridades ni de los profesionales, pero son un tema clave si se quiere densificar la ciudad con estándares aceptables de calidad. El mecanismo previsto consiste en aprovechar que se tiene que hacer un levantamiento de la vivienda para inscribirla en los registros públicos para hacer un análisis de la calidad de lo ya edificado y comunicarle tanto los resultados como las recomendaciones a la familia autoconstructora. De esta manera, se aprovecha el interés por el registro y la independización para efectuar una primera tarea, consistente en la «certificación» de la vivienda autoproducida.

### **5.3. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE SISTEMA DE FINANCIAMIENTO**

Los subsidios del proyecto se detallan en los cuadros N°18 y 19. Representaron respectivamente el 98.12% y el 35.73% de la inversión total en construcción en la etapa piloto y en la etapa de transición.

En cuanto al comportamiento de la cartera de créditos, tal como señalado anteriormente, la morosidad de la cartera de créditos del proyecto asciende al 13%.

La razón principal de las dificultades encontradas en la recuperación de los créditos se debe al mismo diseño del sistema de crédito. En efecto, éste no preveía garantías y mecanismos legales apropiados que garanticen la recuperación de las afectaciones al fondo de garantía en caso de morosidad.

La creciente crisis económica atravesada por el país redujo de manera significativa la capacidad de pago de las familias.

Asimismo, la falta de recursos de PROVIPO le imposibilitó realizar de manera adecuada el seguimiento y la recuperación de los créditos e iniciar en su debido momento los procesos judiciales de cobranza con la finalidad de presionar las familias morosas y hacer efectivos los cobros.

Hacia los finales del proyecto, se constituyeron hipotecas a favor de PROVIPO con la finalidad de respaldar el fondo en el caso de posibles afectaciones al fondo.

Con la finalidad de aliviar PROVIPO de la carga de la cartera por recuperar, la ONG acaba de tomar la decisión de hacerse cargo de ella.

#### **5.4. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS FAMILIAS INVOLUCRADAS EN EL PROYECTO / DE LOS HOGARES PERTENECIENTES A LOS CUATRO PRIMEROS DECILES**

El resultado más dramático está constituido por aquellas familias que se independizaron del hogar paterno y procedieron a invadir terrenos sin acondicionamiento urbano alguno. Al optar por edificar un departamento independiente en el segundo piso de sus padres y mudarse allí, estas familias dejaron de engrosar las filas de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con una inversión mínima en dinero y en tiempo.

Ahora bien, hace falta todavía un verdadero estudio de impacto y del grado de satisfacción de las familias que llegaron a beneficiar del proyecto. Tampoco se ha evaluado la inversión que estas mismas familias realizaron por ellas mismas posteriormente a la intervención realizada en el marco del proyecto. Algunas observaciones (que no fueron sistematizadas) tienden a mostrar que el proyecto impulsó cierto dinamismo constructivo entre estas familias que siguieron invirtiendo en la ampliación y los acabados de su vivienda.

Otro resultado sumamente interesante del proyecto es que logró alcanzar a las familias pertenecientes a los cuatro deciles más pobres. Tal como aparece en el cuadro N°3, la proporción de beneficiarios pertenecientes a los cuatro primeros deciles asciende al 90.9% y al 98.2% respectivamente en la etapa-piloto y en la etapa de transición.

## 6. IMPACTOS DEL PROYECTO

---

La densificación lograda por el crecimiento vertical de la vivienda permite a los diferentes núcleos familiares (promedio de 1.67 núcleos familiares y al promedio de 7.33 personas/lote) de vivir en mejores condiciones de vida y de manera independiente, recobrando su privacidad.

Asimismo, se aportaron mejoras a la vivienda inicialmente existente, y las construcciones realizadas han asegurado criterios de circulación, ventilación e iluminación, generalmente carentes en las viviendas autoconstruidas por las familias, al no contar con asistencia técnica alguna.

La etapa piloto ha mostrado la factibilidad de la propuesta técnica y financiera. Un importante banco privado ha decidido continuar con créditos de esta naturaleza. Una importante financiera nacional ha tomado la experiencia del proyecto para desarrollar un programa autónomo.

La etapa de transición ha mostrado que el programa puede ser sostenible, en base a sobre esfuerzos efectuados por la coalición local responsable del proyecto. Al ampliarse la escala de operación, muchos de estos sobre esfuerzos pueden desaparecer. Muchos de los componentes están ya desarrollados o, al menos, perfilados de manera tal que constituyen un insumo a ser utilizado en el mejoramiento de vivienda con el objeto de producir alojamientos para las generaciones futuras. Tal vez el impacto más significativo del proyecto es que la prefactibilidad técnica y social de una política de densificación residencial está ya lograda. Lo que ahora se necesita es replicar y ampliar de escala esta actividad.

En el aspecto del financiamiento de la vivienda, la participación de la banca nacional moviliza recursos del ahorro nacional para la vivienda de autoconstrucción, cuando lo más frecuente es los programas de vivienda de bajos ingresos sean financiados con recursos externos.

Adicionalmente, el desarrollo de modos de intervención profesional y social que normalizan procesos espontáneos puede ser considerado entre los principales resultados cualitativos del proyecto.

Tomando como ejemplo los primeros 41 créditos piloto, pueden señalarse los siguientes logros:

- 91 familias (429 personas) viven en mejores condiciones habitacionales.
- 11 familias que vivían antes en zonas de invasión o tugurios han regresado a edificaciones del proyecto.
- 6 personas han alquilado habitaciones producidas con el programa.
- Se han creado 31 locales productivos o comerciales.
- 17 familias han continuado mejorando su vivienda, de acuerdo a los planos provistos por el programa.
- 9 familias de la Etapa-Piloto han solicitado un nuevo crédito del Programa para seguir edificando.
- 5 familias han obtenido nuevos créditos del banco, sin necesidad del fondo de garantía del programa. El programa les ha permitido ser sujetos de crédito.
- Se diseñaron 201 ampliaciones y mejoras de vivienda de las cuales se han construido 137. Las familias efectuaron 36 ampliaciones movilizand o sus propios recursos.
- Los maestros de obra del programa han adoptado las innovaciones tecnológicas del Programa (techo prefabricado...) en sus contratos privados.

- El costo por m<sup>2</sup> de casco habitable es de US\$ 50, que se debe comparar con US\$ 120 en el mercado convencional y US\$ 60 por el autoconstrutor sin asistencia técnica.
- Se mostró la factibilidad de implementar una política facilitadora de vivienda que convoca diferentes agentes como la banca privada, las autoridades y constructores locales (empleo de mano de obra local), y que mejora las tecnologías existentes.
- Se tiene experiencia en el manejo de fondos de garantía y en las negociaciones a hacer con la banca privada al respecto.
- La población se ha familiarizado con el concepto de densificación de la vivienda.

En otro orden de cosas, el tema de la «densificación residencial» como solución al problema de la vivienda de las nuevas generaciones sin sacrificio de suelo ya es conocido y aceptado por la comunidad técnico profesional del Perú, aunque no hayan programas al respecto. Muchos de sus elementos constitutivos, tales como el crédito, la asistencia en el diseño, el rol de las municipalidades, el rol de la autoridad nacional en vivienda, el diagnóstico fino de necesidades y posibilidades en el distrito de Villa El Salvador y el diagnóstico global del Cono Sur de Lima (1 millón de habitantes), los pasos a seguir, etcétera, ya están desarrollados o, al menos, propuestos. De esta manera, el paso siguiente del programa ya no consiste en diseñar productos, sino en diseñar políticas de intervención, lo cual fue el objetivo del programa y, en particular de Desco, desde su inicio.

Lo que queda por hacer aún no es un asunto sencillo, pero está asociado al diseño de políticas de intervención que busquen escalas. Debemos destacar los siguientes elementos:

- Diseño de políticas promocionales de la banca comercial, tal como se diseñan mecanismos para el micro crédito de la pequeña empresa.
- Mecanismos de financiamiento (y recuperación de costos) de los aspectos que no son empresariales en el proceso: desarrollo de sistemas, monitoreo, estudios y demás.
- Acciones de cabildeo ante las autoridades locales y públicas para hacer un programa piloto en una escala global.
- Formación de coaliciones con familias autoconstrutoras en las diferentes localidades y las diferentes autoridades y empresas que deben intervenir en el proceso.

## 7. FACTORES DE ÉXITO Y RIESGO INDUCIDOS POR EL PROGRAMA

---

Los principales factores a ser considerados son:

Para el desarrollo de los primeros productos ha sido esencial la existencia de instituciones dedicadas a estudiar la realidad de la vivienda de bajos ingresos y su proceso de construcción, y que tienen voluntad de desarrollar propuestas en estrecha colaboración con el mundo local del desarrollo, lo cual garantiza su pertinencia. Este tipo de iniciativas generalmente no es tomada por los actores del desarrollo con más poder político y económico: las autoridades públicas y los organismos multilaterales de desarrollo. El papel jugado por la Cooperación Descentralizada Francesa, en especial por la ciudad hermana de Rezé, vinculada a la ciudad de Villa El Salvador, así como las ONGs locales, en especial Desco es el de desarrollar un planteamiento global y no solamente un proyecto de mejoramiento de un cierto número de viviendas a costos abordables.

De lo anterior se desprende un segundo factor, consistente en la necesidad que haya la voluntad y los medios económicos para desarrollar las propuestas en toda su extensión. En el mundo de la cooperación se financian productos puntuales, esperando que ellos solos sean sostenibles: el crédito abordable, el apoyo al autoconstrutor con el mínimo de esfuerzo y la máxima recuperación. No se considera necesario financiar la labor de experimentación y de diseño de programas, más allá de consultorías de corto tiempo, lo cual atenta contra la producción de alternativas pertinentes y replicables.

La voluntad política de las autoridades públicas es un asunto fundamental. La ONG ni los gobiernos locales solos son capaces de ampliar la escala de las actividades más allá del prototipo. Ni siquiera un programa piloto que busque escala puede ser desarrollado si no se cuenta con la intención de las autoridades de desarrollar alternativas viables para la vivienda de las familias de más bajos ingresos. En caso de haber esta voluntad, estamos seguros que el programa que venimos examinando hubiera durado menos años que los tenidos para arribar al nivel de propuesta del que ya se dispone. Esto supone la existencia facilitadora de un marco institucional en la cooperación, que permite se desarrollen actividades que pueden tener impacto regional y no solamente nacional.

La estabilidad del sistema financiero para desarrollar acciones de micro crédito es un requisito que la coyuntura de crisis de los últimos 5 años ha mostrado ser importante. La mayoría de los procesos de micro crédito se han desarrollado sea dentro de coyunturas de auge financiero o sea dentro de marcos demasiado protegidos como para que sean considerados válidos. Aún con este requisito, es preciso que haya mecanismos de incentivos globales para el desarrollo de micro créditos, ya que la banca no encuentra rentable los procesos de calificación de micro crédito debido a que en un primer momento sus costos fijos son similares (y hasta mayores) que los de un crédito de mayores montos.

Finalmente, es necesario que haya una apertura clara hacia el tema de los subsidios hacia la vivienda. Los esquemas actuales repiten errores que ya tienen más de 20 años, lo cual se explica por la resistencia a aplicar en los barrios populares de América Latina lo que sí se efectúa en las sociedades del Norte. Los subsidios a la autoconstrucción no pueden ser otorgados por una sola vez, no deben ser altos, no deben consistir exclusivamente en subsidio al crédito, etcétera.

### **En cuanto al sistema de financiamiento**

El sistema de crédito diseñado por el proyecto ha sido operado por el banco Wiese a través de su División de Micro y Pequeña Empresa cuando el perfil del microempresario es totalmente distinto al de un autoconstrutor. La persona que quiere edificar su vivienda no tiene los mismos conocimientos, acercamiento e interés acerca del crédito (interés en

récord bancario, conocimiento del valor del dinero, falta de costumbre crediticia, su capacidad de ahorro nula). Adicionalmente, las necesidades en términos de crédito para la vivienda no responden a las de un negocio. El gasto en vivienda responde a exigencias sociales (aumento del número de ocupantes de la vivienda, casamientos...) y no tanto a planes preconcebidos como puede ser el caso de un comerciantes que haya planeado hacer crecer su negocio.

De otro lado, hubo desde un inicio resistencias de parte del banco en desarrollar todo su sistema convencional de manera tal que se favorezca a la institucionalización del proceso. Así, el banco no prestó atención a recuperar para el fondo de garantía los dineros afectados por demora en el pago a pesar que ello ponía en peligro la continuidad del mismo. La cómoda solución de cobrar los adeudos del Fondo de Garantía y no presionar a los prestatarios –como normalmente se hace en toda transacción de este tipo- ponía en peligro el fondo mismo; tampoco se enviaba a su debido tiempo los reportes que podían permitir a PROVIPO de realizar un seguimiento de la cartera de créditos ni enviaba los estados de cuenta a los clientes, etc.

## 8. POTENCIAL DE REPLICABILIDAD DEL PROYECTO

---

Desde el momento de su montaje, el proyecto fue concebido como una primera etapa en un proceso. De lo que se trataba no era solamente de permitir el acceso de unas cuantas familias a un « producto » de mejoramiento de su vivienda, sino también de sentar las bases técnicas, institucionales y financieras para que el proyecto pueda ser replicado a mayor escala. Esto significó por lo menos tres cosas :

- Concebir módulos de ampliación y/o mejoramiento de la vivienda con sus respectivas características técnicas que se puedan reproducir a escala del distrito sin mayores modificaciones. Es decir concebir un número reducido de productos técnicos relativamente homogéneos que venían asociados además con productos financieros adecuados.
- - Concebir un modelo de financiamiento sostenible que permita a una entidad financiera (privada en este caso) otorgar créditos a gran escala para el mejoramiento de la vivienda.
- - Armar una coalición político-institucional local en capacidad de apropiarse y orientar a mediano plazo el proceso de densificación.

La forma como se implementó el proyecto en el tiempo, por fases, desde una etapa piloto hasta una etapa de transición para desembocar en el proyecto de Calidad, asimismo da cuenta de la voluntad de pasar progresivamente de una experimentación a un programa cualitativa y cuantitativamente más ambicioso, hasta llegar a una estabilización de los mecanismos, de las reglas y de los procedimientos probados, tanto a nivel de la banca como de la entidad municipal.

Varias de las condiciones, entre las más importantes, fueron así reunidas para asegurar la replicabilidad y la sostenibilidad del proyecto. Pero no fue suficiente. Y, a la fecha, el proyecto no se ha replicado.

Uno de los factores explicativos es que la vivienda tiene características que la distinguen de una mercancía común y corriente. Es un bien social y no sólo un producto de consumo o una inversión productiva. Requiere por lo tanto para su financiamiento de modalidades de crédito particulares en términos de montos, de plazos, de calificación de los beneficiarios y de constitución de garantías que no son idénticas a las que se suelen aplicar al microcrédito para financiar pequeñas actividades productivas. En este sentido, tampoco se puede financiar, sin adaptaciones adecuadas, a través de los productos financieros tradicionales de la banca personal. Esto significa que el sistema bancario tiene que ser suficientemente flexible como para adaptar sus productos financieros al financiamiento de esta mercancía particular. Las adaptaciones necesarias son posibles y factibles para la banca privada. Existen ya los mecanismos, entre ellos por ejemplo el tradicional sistema de la cuenta corriente, que, con mínimas adecuaciones, se podrían utilizar para financiar el mejoramiento progresivo de la vivienda para los sectores de más bajos ingresos. Bajo ciertas condiciones (cf. 7. Factores de éxito y riesgo inducidos por el proyecto), el sistema es rentable y seguro. Desde luego, lo que hace falta entonces es la voluntad institucional de implementarlo.

Además de estos aspectos financieros, el hecho de considerar la vivienda como un bien social asimismo plantea la necesidad de enfocar la vivienda como una cuestión social. En la etapa piloto del proyecto, se trabajó a nivel de un grupo residencial y se constituyó un grupo solidario con las familias beneficiarias. Esta dimensión colectiva, se la abandonó después en la etapa de transición para trabajar con las familias que se acercaban al proyecto, de manera individual, y funcionar así en condiciones que se aproximaban más a condiciones de mercado. Uno de los factores que permiten explicar el progresivo desinterés de las familias

residentes en Villa El Salvador respecto del proyecto (y el número decreciente de las familias que se acercaban a Provipo), tiene que ver probablemente con el abandono del trabajo de acompañamiento social que se venía realizando en la etapa piloto. Si bien la constitución de grupos solidarios no es necesariamente una solución, nos parece imprescindible un acompañamiento social de las familias beneficiarias, al menos para calificarlas y seguir el proceso de reembolso de los créditos.

Por último, también tiene que ver con la cuestión social el hecho de que la inversión en vivienda por las familias de más bajos ingresos es muy dependiente del contexto económico en el que viven. Si bien es cierto para el conjunto que la inversión en vivienda siempre significa diferir otros gastos, en las familias muy pobres se difiere el gasto de alimentación, lo cual las vuelve muy vulnerables. Esta situación, por cierto empeora en situaciones de crisis. Por más eficiente que fuera el sistema de financiamiento propuesto, la crisis económica por la cual se atravesó a mediados de la década del 90, llevó a las familias a postergar toda inversión en la vivienda. Esto lleva a pensar que es necesario integrar cierto nivel de flexibilidad de los sistemas de financiamiento en base a criterios sociales (es decir al menos mecanismos de solidaridad, de seguro, etc.).

Otro elemento fundamental para la replicación del proyecto es la expresión de una verdadera voluntad política. No es suficiente construir coaliciones técnicas, también hace falta construir coaliciones políticas. En un proyecto innovador de esta naturaleza, la voluntad política raras veces existe a priori. Se la tiene que construir al mismo tiempo que se vaya implementando el proyecto. Esto significa que el conjunto de los técnicos involucrados (de la ONG, del Banco e incluso del municipio) tiene que darle importancia a la información y la sensibilización de los cuadros políticos a fin de que se apropien progresivamente el proyecto. En el caso del programa de densificación habitacional en Villa El Salvador, a pesar de los esfuerzos realizados en este sentido, no se había logrado esta apropiación política al terminar la etapa de transición. Tampoco se logró convencer definitivamente al ente municipal a través de la propuesta de Calidad. Está claro que la replicación del proyecto depende hoy en día de su apropiación política por las autoridades públicas, más allá del sencillo interés que le manifestaron hasta ahora.

Dos últimos elementos se deben tener en cuenta. El primero es la elaboración de una normatividad relativa a la autoconstrucción. La elaboración de un marco de reglas y normas de referencia para la construcción es indispensable si se quiere promover un proceso masivo de densificación. Sin esta normatividad, de un lado no se puede pensar en ninguna racionalización del proceso, del otro tampoco se puede incidir en los procesos de construcción a los que recurren las familias (que tienden a buscar lo más barato, en el mejor de los casos un crédito pero sin asistencia técnica). La propuesta de calidad iba en este sentido. Desarrollarla es sin lugar a dudas una condición previa de una posible replicación del proyecto.

El segundo elemento se refiere al financiamiento de la asistencia técnica. En las condiciones actuales, ésta debe ser subsidiada. En caso contrario, es ilusorio pensar que se la pueda imponer a los beneficiarios. Ellos no la pueden financiar. El subsidio se lo debe enfocar como un elemento que permita incentivar a la vez el funcionamiento del mercado y la entrada en determinadas políticas. Así se justifica hoy el subsidio a la asistencia técnica.

En resumen, el proyecto ha demostrado, creemos, la posibilidad de concebir e implementar productos financieros compatibles con el funcionamiento del mercado para el acceso a la vivienda de los sectores de más bajos ingresos. Productos financieros que corresponden en este caso con lo que puede proponer la banca privada, pero cuya difusión a gran escala necesita la existencia de un entorno social y político-institucional que sea propicio.