

Vivienda

William Britt Gwinner

Resumen

La población urbana del Perú continúa expandiéndose. Se ha previsto que de 73 por ciento en el año 2000 pasará a 83 por ciento en 2010. La urbanización trae consigo una continua demanda por viviendas, generalmente para familias de bajos recursos. A lo largo de los últimos treinta años, ante la falta de acceso a los servicios financieros y un insuficiente proceso de desarrollo territorial, los medios predominantes que han utilizado las familias pobres para obtener vivienda han sido las invasiones de tierras y la autoconstrucción de viviendas con bajo estándar. Como resultado, más de 3 millones de unidades están sobrepobladas, y han sido construidas con materiales de baja calidad y carecen de uno o más servicios básicos. Un estimado de 68 por ciento de la población vive en tugurios. En años recientes el Perú ha llevado adelante importantes reformas que han traído como resultado el registro formal de más de 3,6 millones de lotes y títulos y la utilización del sector privado para financiar las necesidades de vivienda de las familias de ingresos medios. Estas reformas proveen a la nueva administración de experiencias útiles e instrumentos que pueden ser extendidos y amplificados en los siguientes años para mejorar más rápidamente el stock de vivienda. La estrategia para la nueva administración deberá estar basada en la continua creación de un marco regulatorio y legal para la eficiente operación del sector privado, la cuidadosa y flexible aplicación de subsidios dirigidos a aquellos que más lo necesitan y la creación de esquemas de desarrollo territorial más flexibles y rápidos.

I. Antecedentes

LA VIVIENDA DESEMPEÑA UN PAPEL IMPORTANTE EN LA ECONOMÍA PERUANA. El elevado multiplicador del sector —2,24— indica el importante impacto que los gastos en vivienda

tienen para estimular el crecimiento del PBI y crear empleo calificado y no calificado.¹ Como en otras partes de América Latina, la vivienda tiene en el Perú una importancia económica y social crucial. El patrimonio acumulado en una vivienda constituye el activo más grande de la mayoría de los hogares, en particular entre los pobres. Además de brindar refugio, alrededor de una tercera parte de las viviendas en comunidades de bajos ingresos también son espacios para sus empresas familiares. Desde una perspectiva social, la vivienda brinda seguridad para la vejez (sobre todo en países con débiles sistemas de pensiones); una protección del desempleo, la enfermedad y otros riesgos del entorno de bajos ingresos. Se espera que para 2010 la población urbana del Perú suba de 73 por ciento de sus 26 millones de personas a 83 por ciento. La tasa de crecimiento de la población urbana —1,7 por ciento al año— sería fácil de acomodar si se impide una gran acumulación de hogares subatendidos.

Ello no obstante, el Perú adolece de un déficit de vivienda grande y creciente. El 68 por ciento de la población urbana vive en barrios marginales (UN Habitat 2005). Para finales de 2003 se calculaba que el déficit era de 3 millones de viviendas, estimación que ha considerado la tugurización, estructuras inadecuadas o la carencia de servicios urbanos elementales (FMV 2006). A escala nacional, 18 por ciento de los hogares no tienen una conexión de agua dentro de su vivienda y 38 por ciento de ellos carecen de un alcantarillado mejorado, como una conexión a una alcantarilla pública, un sistema séptico o una letrina mejorada de pozo.² En las áreas rurales, 81 por ciento de las viviendas tienen pisos de tierra, y en áreas urbanas, 22 por ciento. El déficit crece cada año. Para unos 150 mil hogares que se forman anualmente, la producción de viviendas únicamente ha promediado 110 mil al año en los últimos diez años. Además, y quizá tan importante como lo anterior, la predominancia de las estructuras que no cumplen con las normas de construcción eleva el riesgo de daño de las familias de bajos ingresos cuando se produce un desastre natural, como un terremoto o un evento El Niño.

Se calcula que entre 70 por ciento y 80 por ciento de los nuevos hogares formados cada año no pueden costear la vivienda más simple producida por el sistema formal y optan por las alternativas de vivienda informales y progresivas. Ello ha derivado en las crecientes tomas de tierras y autoconstrucciones con estructuras de baja calidad y la consiguiente falta de acceso a los servicios elementales. Estos asentamientos de bajos ingresos se encuentran por lo común ubicados en tierras del Estado, lo que hace posible los recientes programas estatales de formalización de títulos que contribuyeron a dar seguridad a muchas familias de bajos ingresos. Estos asentamientos a menudo cuentan con fuertes organizaciones comunales, que en el Perú y otros países han sido útiles para canalizar recursos a la mejora de los servicios y al microcrédito para las renovaciones.

La persistente pobreza y la falta de financiamiento de las viviendas para los hogares de ingresos bajos a moderados son algunas de las principales causas de los problemas del sector vivienda. La mayoría de los hogares de bajos ingresos no tienen acceso a los servicios

1 De este modo, el gasto directo de un nuevo sol en vivienda generará un gasto total de 2,24 nuevos soles en la economía.

2 Fuentes: FMV, Ministerio de Vivienda, UN Habitat.

financieros del sector formal. Como en muchos países de América Latina, solo una minoría de jefes de hogar (36 por ciento) tiene una relación con un banco, y la mayoría de ellos son de ingresos superiores. En el 2 por ciento superior de la población, 90 por ciento tiene cuentas bancarias, mientras en los segmentos de menores ingresos solo las tiene 18 por ciento. La banca comercial presta predominantemente al extremo superior de la distribución del ingreso, a hogares que en promedio ganan más de 794 dólares mensuales.

II. Políticas recientes

El Perú ha tomado recientemente medidas importantes para mejorar la manera como se enfoca el problema de la vivienda. Por el lado institucional, la creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en 2002 sentó las bases para la reforma institucional y de política, y marcó el inicio de un enfoque coordinado del sector. Por el lado de las finanzas, ha habido un progreso real en las políticas públicas para promover que la banca comercial preste en la parte inferior del mercado y ayude a las familias de bajos ingresos a acceder a viviendas económicas con una mezcla de subsidios, préstamos y pagos iniciales. Por el lado de la oferta vale la pena mencionar el programa de titulación de tierras debido a su alcance e impacto.

Financiamiento del sector vivienda

La creación del Fondo Mivivienda (FMV) en 1999 marcó un importante cambio en la política estatal: del suministro directo de casas (e hipotecas) para familias de ingresos medios se pasó a involucrar al sector privado y focalizarse en las familias de bajos ingresos. El FMV cuenta con dos programas principales:

- El **programa de préstamos** brinda incentivos y fondos para que instituciones financieras privadas ofrezcan **préstamos hipotecarios** para la compra de una casa (que cuestan entre 25 mil dólares y 50 mil dólares) por familias de ingresos medios. El FMV cubre hasta una tercera parte de las pérdidas que las instituciones financieras enfrentan en caso se incumplan los préstamos, y da una prima de 20 por ciento de «buen pagador» a los prestatarios que pagan a tiempo, lo que tiene como resultado una reducción en la tasa de interés efectiva de estos créditos de 2,5 por ciento a 3,0 por ciento al año.³
- El programa Techo Propio está dirigido a la producción masiva para hogares de bajos ingresos. El programa opera a través de un **subsidio de demanda directa** para las familias, que complementan este subsidio con su pago inicial y —de ser

3 Esta reducción baja la tasa de préstamos a la tasa de mercado, desde las tasas más altas fijadas para reflejar el riesgo del prestatario. Esto es, de un nivel de alrededor de 11,5 por ciento a alrededor de 8 por ciento al año (en 2005). Las condiciones son de veinte años y el pago inicial requerido es de 10 por ciento.

necesario— con un préstamo para la adquisición de un nuevo hogar, su construcción o remodelación. El subsidio varía entre 1.200 dólares para la remodelación de la casa y 3.600 dólares para la compra de un nuevo hogar. Las familias pueden acceder al subsidio por separado o formando grupos. El programa brinda alrededor de 3 mil subsidios al año, un tercio de los cuales se otorgan en el área de Lima Metropolitana.

En los últimos siete años estos productos animaron a la banca a extenderse más hacia abajo. Usando recursos del FMV, desde 1999 la banca ha ofrecido 670 millones de dólares en hipotecas a familias de bajos ingresos que ganan en promedio 314 dólares al mes. Para los hogares en los segmentos de menores ingresos el Gobierno extendió 85 mil créditos adicionales para la renovación o adquisición de unidades de vivienda primarias, fundamentalmente a través del Banco de Materiales (véase más abajo) y en menor medida por intermedio de Techo Propio.

Los productos rediseñados del FMV debieran permitirle apalancar mejor sus recursos y llegar aún más abajo en el mercado. El FMV está desempaquetando sus productos para vender por separado el seguro de hipoteca y el préstamo y dar una prima más pequeña de buen pagador. Esto le permitirá extender su capital limitado para atender a sus clientes bancarios más grandes que no necesitan la liquidez con el seguro de hipoteca, cuyo precio está fijado con mayor transparencia para reflejar el riesgo crediticio, así como el subsidio a los buenos pagadores, que actúa como un incentivo para que los prestatarios paguen a tiempo. El FMV brindará asimismo mejoradores crediticios, que ayudarán a las instituciones de préstamo pequeñas a titular sus carteras, proporcionándoles liquidez y brindando vehículos de inversión de largo plazo a los fondos de pensiones y compañías de seguros.

Tal como fuera diseñado en un principio, Techo Propio habría financiado 22 mil nuevas casas y 12 mil lotes con servicios básicos, con un financiamiento total de 200 millones de dólares.⁴ En la práctica, para febrero de 2006 había financiado 9.880 unidades. Los jefes de programa han descrito problemas con la modalidad del subsidio, ya que, por ejemplo, se espera que dé financiamiento para las unidades recién construidas, y ha habido dificultades para encontrar financiamiento para el resto del proceso de desarrollo, incluyendo las fases del terreno y de construcción. En su diseño original, el programa no anticipó el incremento de los precios de las casas y terrenos experimentado por Lima en los últimos años. En consecuencia, el monto del subsidio del pago inicial ofrecido por Techo Propio resulta inadecuado para muchas unidades recién construidas, incluso para las de bajo costo.

El diseño de Techo Propio podría ser reexaminado para hacer más flexible el modelo y el monto del subsidio ofrecido. Por ejemplo, en lugar de un número fijo, el monto autorizado de subsidio al pago inicial podría ser expresado como un porcentaje del precio medio para una localidad dada, y se podría permitir que varíe en términos de unidades nuevas y existentes. El suministro de subsidios de Techo Propio podría ser integrado con

4 Propuesta de préstamo BID, PE-0218, 2003.

los planes de desarrollo urbano, como se hizo en Santiago de Chile para hacer un mejor uso de la infraestructura en vecindarios ya existentes.

En el largo plazo, el principal problema con el programa de subsidios de Techo Propio podría ser el compromiso financiero del Gobierno para que alcance a una masa importante de la población. En general, la producción del sector formal todavía satisface solo a una pequeña parte (menos de 15 por ciento) de la nueva demanda, mientras que se incrementan las presiones para formar nuevas barriadas y densificar las ya existentes. Los programas de subsidios para construcciones nuevas requieren de un financiamiento consistente que permita el surgimiento de sinergias entre los distintos actores: urbanistas, instituciones financieras, gobiernos locales y suministradores de subvenciones como el FMV.⁵ El presupuesto de seis años originalmente asignado a Techo Propio representa 0,3 por ciento del PBI peruano en un solo año. En cambio, los países que cuentan con programas de subsidio más extensos les dedican montos mucho mayores. Por ejemplo, Chile gasta alrededor de 1,3 por ciento del PBI cada año en subsidios de vivienda, y ha reducido dramáticamente su déficit. Los países de Europa Occidental, como Francia y Alemania, gastan alrededor de 2 por ciento del PBI cada año en subsidios a las compras y arriendos.

Microfinanzas

Las instituciones financieras privadas han llegado a los segmentos de ingresos más bajos de la población, en la mayoría de los casos sin subsidios. El Perú se jacta de contar con más de cuarenta instituciones microfinancieras. Para todos los fines, los microcréditos constituyen hoy alrededor de 4 por ciento de los activos totales del sistema financiero. MiBanco (véase el recuadro) y otras instituciones microfinancieras brindan cada vez más micropréstamos para la renovación de viviendas sin contar con garantías hipotecarias. Para mayo de 2005, MiBanco había colocado 14.670 de sus préstamos de renovación de MiCasa por un valor total de 22,7 millones de dólares, con una tasa de incumplimiento de 2,08 por ciento desde su introducción en 2002. Puede tomar hasta cinco años para que estos préstamos se venzan, con un periodo de gracia inicial de dos meses. Ellos financian el costo íntegro de las obras de renovación, hasta por un equivalente de 10 mil dólares. Los montos promedio desembolsados fueron de 3 mil dólares, generalmente por lapsos de uno o dos años.

Renovando las barriadas y mejorando las casas

El Banco de Materiales (BanMat) es una firma de servicios de propiedad estatal que promueve, brinda y usa recursos para la construcción y mejora de viviendas elementales

5 Si bien Mivivienda busca ampliar el mercado de finanzas hipotecarias —un objetivo adecuado para una institución financiera—, también tiene la responsabilidad de incrementar la producción de viviendas subsidiadas para familias de bajos ingresos, una tarea emprendida típicamente por una agencia de viviendas de bajos ingresos.

Recuadro. Microfinanzas de vivienda en el Perú: el programa MiCasa de MiBanco

El programa MiCasa de MiBanco, el prestamista microfinanciero más grande y uno de los bancos más grandes del Perú, atiende a hogares que ganan entre 260 dólares y 900 dólares mensuales para que mejoren y amplíen su hogar. Los créditos —que promedian los 1.600 dólares— se extienden hasta por cinco años, a tasas de interés de 40 por ciento (mayo de 2006), que está algo por debajo de la tasa de mercado de las finanzas de microempresas en el Perú. La presión competitiva de otros microprestatistas que han ingresado en el mercado de vivienda está bajando constantemente esta tasa. MiCasa ofrece plazos de dos a cinco años. Los prestatarios, sin embargo, por lo común pagan el préstamo antes de su vencimiento, y los plazos reales promedian los veinte meses.

En 2004 MiBanco creó MiCasa, que apoya a los hogares en el proceso de construcción a través del diseño inicial y el presupuesto, una visita al comenzar las obras para orientar el trabajo, y un informe técnico acerca de la factibilidad de la construcción. MiBanco encontró que este apoyo técnico es crucial para tener buenos resultados. MiCasa informa a los hogares, extiende crédito y cobra el repago a través de los funcionarios de préstamos, cada uno de los cuales maneja una cartera de 250 préstamos, y que son pagados fundamentalmente con comisiones basadas en el origen de los préstamos y el desempeño de los cobros.

Los préstamos son garantizados principalmente por los co-signatarios, con garantías personales y tomando temporalmente custodia de las pruebas de propiedad de los hogares hasta que los créditos hayan sido cancelados, y no con hipotecas que consumen tiempo, son costosas y nada prácticas para ejecutarlas en áreas de bajos ingresos, donde la reventa de propiedades es escasa. Sin embargo, y al igual que con las microfinanzas en particular, los principales incentivos para el repago son los métodos asiduos de cobro de los préstamos y la manutención de un buen crédito para así acceder a más financiamiento.

Desde su inicio en diciembre de 2000, MiCasa había efectuado más de 180 mil préstamos para mayo de 2006. En total, el programa había desembolsado 90 millones de dólares, al ritmo de 2,5 millones de dólares al mes. Para junio de 2006, 27,5 millones de dólares en 17 mil préstamos estaban impagos. En ese momento el índice de préstamos con atrasos mayores a treinta días era de 1,9 por ciento; el retorno sobre el patrimonio era de 7 a 9 por ciento anual, que al ser apalancado con la razón de capital a activos de la institución tenía como resultado una serie de sociedades proveedoras locales de materiales de construcción, para así obtener mejores precios y productos para sus clientes prestatarios y subir el volumen de los préstamos.

La experiencia de MiCasa y la de otros programas de microfinanzas de vivienda muestran que: (i) la microfinanza de vivienda de gran escala puede ser rentable; (ii) las sociedades entre los proveedores de materiales de construcción y los prestamistas de microfinanzas son claves para levantar el volumen y para tener buenos resultados con la construcción; y (iii) el sector público puede apoyar a las microfinanzas de viviendas proporcionando liquidez al sistema, y debe permitir que las instituciones fijen sus condiciones para los préstamos y que operen sus programas comercialmente. Si bien es cierto que es probable que las tasas de interés sean inicialmente altas, la competencia las hará bajar.

para familias de bajos ingresos. Su principal fuente de financiamiento consiste en un fondo revolvente que ha recibido capital por más de 800 millones de dólares provenientes de diversas fuentes. El BanMat extiende préstamos de vivienda para mejoras del hogar procedentes de este fondo a tasas concesionales —9 por ciento anual hasta por cinco años— y luego únicamente recupera una pequeña fracción de los pagos. La tasa de incumplimiento de la cartera de préstamos fue de más de 80 por ciento en 2003. Este *modus operandi* descapitalizó más a la institución, de manera que su valor neto es solo una pequeña fracción de los fondos originales. El éxito de los microcréditos comerciales para la mejora del hogar sugiere que los préstamos del BanMat ya no tienen un papel útil. En lugar de minar un importante mercado viable con un financiamiento altamente subsidiado, el Gobierno podría apoyar la expansión de las microfinanzas comerciales de vivienda y ayudar a reducir su costo. Además de operar estas subvenciones y préstamos para mejorar las casas, el BanMat desempeña un papel técnico prominente en un programa de renovación de barrios pobres guiando la ejecución municipal de estos proyectos.⁶ Financiado en parte por el BID, este programa apoya mejoras globales de vecindarios pobres con déficit de servicios a través de una inversión de 2.350 dólares por familia en infraestructura básica y de desarrollo social y comunitario. Este programa de demostración cubre una población de 13.250 personas y busca desarrollar la capacidad para incentivar la renovación de barrios pobres en el Perú.

Si bien la renovación «global» de los barrios marginales es un método para mejorar los barrios pobres informales, hay también otras alternativas. Un enfoque alternativo consiste en escalar las inversiones planeadas a lo largo de un lapso sustancialmente más largo —cinco a quince años— en un número mayor de barrios pobres.⁷ Vale la pena considerar este método escalonado.

Titulación de tierras

El exitoso programa de titulación de tierras está contribuyendo a mejorar la seguridad de la propiedad para los pobres, pero no podrá constituir la base de un mercado hipotecario mientras no se renueven y regularicen las estructuras. El proyecto para formalizar los

6 El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento fija parámetros para este esfuerzo de renovación de los barrios pobres.

7 El enfoque del «programa integrado de renovación de pueblos jóvenes» fue utilizado en el cono sur, particularmente en el Brasil, y el programa de demostración en el Perú gasta grandes sumas por hogar, incorporando gradualmente a nuevos vecindarios al programa de renovación. Una alternativa escalaría las inversiones en un lapso sustancialmente más prolongado —cinco a quince años—, alcanzando así a un número mucho mayor de vecindarios pobres. Por ejemplo, el programa Hábitat de México escala los gastos en renovación en muchas comunidades a la vez, en un lapso más prolongado. El enfoque escalonado y más amplio cuenta con algunos beneficios que el Perú debiera considerar. En particular, el enfoque escalonado: (i) puede estimular mejor las inversiones hechas por los residentes en sus propios vecindarios y que complementan el gasto público; y (ii) funciona al mismo tiempo en un número mucho mayor de barrios.

títulos de tierras ha dado una mayor seguridad y una propiedad clara a millones de personas de bajos ingresos. Para junio de 2004, más de 1,2 millones de propiedades estaban registradas y habían sido emitidos alrededor de 920 mil títulos de propiedad. El Proyecto benefició a más de 4,6 millones de peruanos, movilizó unos 400 millones de dólares en créditos formales a comunidades marginales, e incrementó el valor de la propiedad formalizada en unos 523 millones de dólares.⁸ Sin embargo, los títulos proporcionados han sido para los terrenos y no para los terrenos y las estructuras que se alzan sobre ellos, los cuales conforman, juntos, los bienes raíces tal como usualmente se los entiende. Como la mayoría de estas estructuras fueron autoconstruidas, no cumplen con las normas de construcción y no pueden, por ende, ser registradas. Dado que el título de propiedad del terreno por sí solo no basta como garantía para un gravamen hipotecario, la movilización del crédito a estos vecindarios estará limitada a créditos no garantizados de plazo más corto, fundamentalmente de parte de las instituciones microfinancieras.

El FMV ha lanzado recientemente un programa de demostración para estimular la construcción de varias parcelas de terrenos estatales vacantes y subutilizados por el sector formal. En esencia, el FMV reúne los permisos necesarios de diversas agencias estatales, prepara la traza física y luego subasta la construcción del proyecto al sector privado.⁹ Este enfoque puede galvanizar el desarrollo formal de los terrenos. Sin embargo, mejorar los estándares y procesos de subdivisión es igualmente importante.

III. Recomendaciones

DESARROLLAR Y DIFUNDIR UNA ESTRATEGIA Y UN PLAN DE FINANCIAMIENTO GLOBALES. El Perú ha desarrollado un conjunto prometedor de iniciativas individuales de vivienda. Ya existe un marco regulador para un financiamiento de viviendas de alcance cada vez mayor. En general, sin embargo, los programas del Gobierno, unidos a la producción del sector privado, aún generan solo una modesta fracción del número de soluciones de vivienda necesarias para satisfacer la demanda. Para intensificar la producción hasta un nivel más relevante para las dimensiones del problema se requiere contar con una estrategia global con metas y un plan de financiamiento. Un plan como ese identificaría los recursos necesarios, escalonando y haciendo participar al sector privado. Los ejemplos de México y el Brasil son sumamente ilustrativos de las estrategias exitosas anunciadas y compartidas con la población en general. En el año 2000, al inicio de un nuevo gobierno, la administración mexicana fijó como meta anual la producción de suficientes viviendas para igualar el número de nuevos hogares formados cada año. Entonces identificó una gama de cambios de política que mejoró el entorno para los préstamos del sector privado, que incluía aspectos como el registro de títulos y la racionalización de los subsidios. Asimismo,

8 **Fuente:** Implementation Completion Report (Scl-43840), Urban Property Rights Project.

9 Una condición de estas subastas es que una parte de las unidades resultantes podrá ser adquirida por hogares de bajos ingresos.

proporcionó a la Sociedad Hipotecaria Federal, su propio banco estatal de segundo piso, la autoridad y los recursos para crear incentivos a fin de que los prestamistas del sector privado atendieran a los hogares de ingresos modestos. Hacia finales del Gobierno, en 2006, la producción de los sectores privado y público alcanzó las 600 mil unidades al año, lo que representaba 80 por ciento de la meta fijada, y en tanto tal fue reconocido por la mayoría de los observadores como un éxito importante.

En el Brasil, el eje consiste en mejorar el entorno institucional y poner en marcha grandes reformas con las cuales incrementar la eficiencia del sistema financiero de viviendas, los subsidios adelantados y la elasticidad de la oferta de los mercados de tierra. El Plan Nacional de Vivienda que se está preparando fijará las metas de la producción de casas. Cada año se forman en el Brasil un estimado de un millón de nuevos hogares, mientras que la producción formal de viviendas promedia las 350 mil unidades. La diferencia se cubre con la autoconstrucción y con edificaciones informales. Las reformas implementadas por el Gobierno buscan extender el financiamiento del crédito a categorías de menores ingresos, mejorar el apalancamiento de los subsidios adelantados y pasar gradualmente del sistema de crédito de vivienda dirigido (que tiene severas distorsiones) a un sistema integrado compatible con la liberalización del sector financiero. Los esfuerzos también se han concentrado en el marco regulador y en las coordinaciones entre los ministerios y agencias encargadas de efectuar intervenciones de vivienda. Se está animando al banco estatal de vivienda más grande para que colabore con el sector privado en los segmentos de bajos ingresos del mercado.

MANTENER LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA. El financiamiento hipotecario no florecerá si reaparece una alta inflación. La banca y los inversionistas institucionales necesitan una inflación baja y estable con el fin de extender préstamos de tasa fija y largo plazo, particularmente en nuevos soles. Los consumidores necesitan ver una inflación persistentemente baja para dejar atrás su preferencia por los ahorros y préstamos en dólares estadounidenses.

MEJORAR LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS. Los programas de subsidios para vivienda del Gobierno debieran ser racionalizados y mejor focalizados, para así llegar a los hogares de menores ingresos. Los programas de préstamos del FMV han permitido a los bancos ver que los prestatarios del segmento B pueden ser buenos riesgos crediticios.¹⁰ A medida que el FMV presenta sus programas rediseñados, debiera acercarse más a la mediana y por debajo, focalizándose en hipotecas para los prestatarios de los segmentos C y D. El FMV debiera trabajar con bancos para incrementar el volumen de préstamos a hogares que viven de ingresos informales. El programa Techo Propio no ha cumplido con las expectativas del número o nivel de ingreso de los hogares a los que llega, y se beneficiaría con un nuevo enfoque en su diseño. El Banco de Materiales ha sufrido por las altas tasas de incumplimiento de sus préstamos.

EXPANDIR LAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS VIVIENDAS. En la medida en que la inflación siga siendo baja, el FMV podría ampliar su línea de productos garantizados

10 Los decisores de política definen los segmentos de población en función de quintiles. El segmento A es el quintil de ingreso más alto, y el E, el más bajo.

para incluir hipotecas nominales en nuevos soles a tasas fijas y variables. El FMV ha promovido hipotecas denominadas en nuevos soles que se ajustan a la inflación, sin mucho éxito (1.800 préstamos VAC en soles desde 1999, contra 29 mil préstamos en dólares). En abril de 2006 el FMV introdujo el financiamiento para préstamos nominales en nuevos soles de tasa fija, con cierta resistencia de los bancos y de los consumidores. Sin abandonar precipitadamente los préstamos en dólares, deben fomentarse los préstamos en nuevos soles nominales para así reducir el mayor riesgo crediticio de los préstamos denominados en dólares. A medida que el Gobierno prosigue con sus esfuerzos por crear una curva líquida y de largo rendimiento, el FMV y la banca comercial debieran poder diseñar préstamos en nuevos soles con tasas ajustables y topes periódicos y vitalicios. La curva de rendimiento expandida proporciona tanto referencias de precios para tales productos como la posibilidad de contratos a futuro respecto de la tasa de interés que permitan a los bancos protegerse del riesgo de los topes periódicos y vitalicios. El Banco Mundial puede brindar asistencia técnica al FMV para diseñar el producto de préstamo, como lo hiciera con el primer proyecto que apoyó el reciente rediseño de producto del FMV.

PROSEGUIR CON LOS ESFUERZOS POR DESARROLLAR LA TITULACIÓN HIPOTECARIA. Herramientas de financiamiento como la titulación han canalizado capital a los préstamos hipotecarios para un amplio rango de la población de muchos países. Los fondos de inversión privados en el Perú han sobreinvertido en bonos del Gobierno de corto plazo y están ansiosos por comprar papeles de gran calidad de largo plazo. Como parte de su rediseño de producto, el FMV planea ofrecer productos que mejoren el crédito, que permitirían a bancos más pequeños reunir paquetes de hipotecas y titularlos. De igual modo, el Corporación Financiera Internacional (CFI) está trabajando con los bancos peruanos y con Titularizadora Colombiana para desarrollar un instrumento hipotecario para el Perú que reuniría paquetes de hipotecas para titularlos. A medida que estos esfuerzos avanzan podrían ser combinados para que financien préstamos a hogares de ingresos bajos y moderados, por ejemplo proporcionando mejoras de crédito adicionales a estos préstamos. Titularizadora Colombiana tiene experiencia titulando préstamos que financian viviendas de interés social en ese país.

COMBINAR LA RENOVACIÓN DE LOS BARRIOS POBRES CON MICROFINANZAS DE VIVIENDA. La renovación de los barrios pobres —que mejora la infraestructura— encaja bien con el microcrédito de vivienda, lo que rehabilita y expande las casas. La sólida experiencia peruana en el microfinanciamiento comercial de viviendas proporciona una base sobre la cual expandir esta práctica a los barrios pobres. El programa de demostración del Ban-Mat para la renovación integral de los barrios pobres introdujo una alternativa para el mejoramiento de la infraestructura, y otros métodos —como el enfoque escalonado— podrían también ser útiles. El Banco Mundial puede ayudar al Gobierno técnica y operativamente, para unir estas dos mitades de la tarea de renovar comunidades pobres.

GALVANIZAR EL DESARROLLO URBANO DE TIERRAS EN EL SECTOR FORMAL PARA LOS GRUPOS DE INGRESOS BAJOS/MODERADOS. En el Perú, virtualmente todos los desarrollos urbanos de bajos ingresos se dan de manera informal. Un asentamiento tan privado de dirección impone un costo público enorme bajo la forma de la extensión de infraestructura a

lugares distantes y precarios, y la reorganización de la traza física de estas comunidades pobres. El programa piloto de desarrollo de tierras operado por el FMV presenta un método con el cual anticiparse a la demanda y reducir los costos de los asentamientos sin dirección. Sin embargo, la extensión gradual de los servicios a nuevas subdivisiones y la mejora del proceso de aprobación de los desarrollos urbanos podría estimular una industria de desarrollo urbano del sector privado para los grupos de bajos ingresos y, por ende, también es crucial.¹¹ El Banco Mundial puede apoyar técnicamente¹² el desarrollo urbano para grupos de bajos ingresos y dentro de un programa más amplio.

AUTOCONSTRUCCIÓN Y CONSTRUCCIÓN PROGRESIVA. Los subsidios y las garantías podrían usarse junto con un programa de asistencia técnica a los propietarios de casas y a los contratistas para que hagan que las casas autoconstruidas cumplan con la legislación. Hay un enorme mercado para pequeños préstamos de corto vencimiento, que podría remediar la falta de servicios o hacer que las estructuras autoconstruidas cumplan con los estándares sanitarios y de seguridad. MiBanco y otros prestamistas de microfinanzas han comenzado a tocar ese mercado, pero la mayor parte de él aún no es atendida. Los prestamistas de microvivienda en Guatemala financian préstamos de renovación junto con asistencia técnica para los propietarios, para así asegurar que la estructura resultante cumpla con los estándares de sismos. Una parte de los fondos peruanos de subsidio a la vivienda podría estar dirigida a brindar asistencia técnica para orientar y mejorar la eficiencia de los microcréditos y asegurar que estos préstamos hagan que las viviendas autoconstruidas cumplan con las normas. Semejante gasto podría resultar más efectivo que el actual componente del programa Techo Propio que intenta subsidiar la mejora de las casas y costaría al Gobierno apenas una pequeña fracción por casa atendida, con lo cual llegaría a un número mucho más grande de familias con el mismo gasto.

LA EXPANSIÓN DE LAS MICROFINANZAS COMERCIALES Y DE LA FINANZA HIPOTECARIA PARA HOGARES DE BAJOS INGRESOS. Las instituciones financieras peruanas lideran América Latina en el microcrédito de vivienda. Con todo, la capacidad de préstamo de estas instituciones aún satisface solo a una pequeña parte de este mercado. Obviamente, hay espacio y se necesita que se expandan aquellas actividades combinadas con medidas urgentes, como la reestructuración de las viviendas existentes para que soporten terremotos, que se conecte las viviendas de las familias de bajos ingresos con el sistema de alcantarillado y que se mejoren y registren las estructuras en propiedades que han recibido título de tierra sin registrar el derecho a la casa.

MICROFINANZAS: PODRÍA UTILIZARSE EL FMV U OTROS FONDOS DE GARANTÍA PARA APOYAR EL CRECIMIENTO DE LAS MICROFINANZAS DE VIVIENDA. Aunque el sector microfinanciero del Perú es uno de los más dinámicos de América Latina, solo alcanza una pequeña parte

11 Por ejemplo, El Salvador ha estimulado una industria de doscientas firmas en proyectos urbanos en tierras de bajos ingresos, adoptando estándares de infraestructura gradualmente crecientes para las nuevas subdivisiones y regulando el mercado resultante.

12 El apoyo técnico incluiría la asistencia de Metrovivienda de Bogotá, Colombia, un constructor de tierras públicas que emplea un método similar al programa de demostración de desarrollo de tierras del Fondo Mivivienda, pero a una escala masiva.

de su potencial base de clientes. Las instituciones de microfinanzas (IMF) tienen un modelo empresarial que es marcadamente más intensivo en trabajo que el de la banca comercial. Cuentan con un conocimiento más profundo de los barrios en los cuales hacen sus préstamos, y de la vida financiera de las personas a las cuales les prestan. Los funcionarios de préstamos de las IMF ayudan a sus clientes a organizar sus finanzas antes de que se extiendan los préstamos y luego los visitan regularmente para atender los préstamos y asegurar su capacidad vigente para pagar. Sin embargo, solo unas cuantas IMF han alcanzado una escala considerable. En lugar de esperar que la banca comercial desempeñe un papel similar —una estrategia que ha tenido resultados desiguales¹³—, el Gobierno podría facilitar el financiamiento de las IMF por la banca comercial a través de garantías parciales de crédito, como hiciera con el seguro hipotecario del FMV. Este consiste básicamente en que el Gobierno asume una parte del riesgo crediticio de los préstamos hechos por la banca comercial a los hogares de ingreso moderado. De igual modo, el Gobierno podría asumir una parte del riesgo crediticio de los préstamos que la banca comercial hace a las IMF para, así, extender el vencimiento y mejorar los términos del financiamiento que logran obtener las IMF. Semejante programa podría ir acompañado de asistencia técnica para las IMF más pequeñas, que necesitan ayuda para desarrollar un enfoque estratégico de sus necesidades de financiamiento de largo plazo.

Bibliografía

- Fondo Mivivienda. 2006. «Déficit habitacional». Lima: Fondo Mivivienda. Mimeo. Data ENAHO, 2003-INEI. Elaboración: Estudios económicos-Mivivienda.
- United Nations Habitat. 2005. ***Financing Urban Shelter; Global Report on Human Settlements 2005***. Nairobi: United Nations Habitat.
- Velásquez, Alejandro. 2003. «Estudio para el análisis de carteras de crédito dirigido al segmento de la población de menores ingresos en las zonas urbano-marginales. Lima: COFOPRI, enero.

13 Las carteras de préstamos de microcréditos de las principales instituciones microfinancieras se han desempeñado de modo sustancialmente mejor que las carteras de microcréditos de los típicos bancos comerciales (Velásquez 2003: 34).