

Política de vivienda 2001-2006

Nuevos rumbos sin soltar viejas amarras¹

Juan Tokeshi

Mario Zolezzi

La vivienda en el laberinto

Una sensación de singular perplejidad anima a quienes escribimos el presente artículo. Nuestra tarea es evaluar una gestión de política pública que, más allá de las cifras, deja leer, entre líneas, los «éxitos de un ministerio». Este resultado se da, sin embargo, sobre el telón de fondo de un país cuya mayoría, a pesar de los números, carece de la capacidad de satisfacer sus necesidades o mejorar su calidad de vida. ¿Cuál es la razón que justifica esta paradoja? Intentaremos dar a nuestros lectores una respuesta para esta interrogante.

Primera imagen

Un titular de medios de prensa que anuncian «con bombos y platillos» la meta alcanzada: «101.766 nuevas viviendas en todo el país. Gran éxito del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para el periodo 2001-2006». Lo comprobamos recorriendo Lima y sus barrios, que se renuevan por una febril

¹ Los autores agradecen al arquitecto Eliseo Guzmán por la atenta lectura del presente artículo y sus valiosos aportes.

actividad constructiva: edificios donde antes se ubicaban viejas casonas y sobre lotes en desuso en el paisaje urbano.

Segunda imagen

Otro titular de los mismos medios de prensa, esta vez en líneas menores: «Resultados del censo 2005 confirman problemas de calidad de vivienda. Menos de la mitad de viviendas censadas (2.840.482 unidades) tiene servicios higiénicos conectados a la red pública». Días después, somos testigos de nuevas invasiones de terrenos. Nuestro recorrido por las zonas de trabajo nos comprueba una nota televisiva: «La madrugada del 8 de abril, cerca de medio millar de personas invadieron un terreno de 104.000 metros cuadrados de propiedad de la Municipalidad de Villa El Salvador, destinado para la Universidad Tecnológica del Sur».

Tercera imagen

Una vuelta de tuerca en el reloj de arena, la escena política en el tema de vivienda de 2000 y 2001, dominada por dos discursos de campaña: los nuevos terrenos ofrecidos por el ingeniero Alberto Fujimori en el marco del Programa del Lote Familiar (PROFAM) y, posteriormente, la propuesta del también candidato, doctor Alan García, de condonar las deudas con el Banco de Materiales. No sorprende que hoy el discurso del APRA oferte a los nuevos barrios, sin un sustento real, dar solución a las necesidades de agua en seis meses, así como entregar títulos de propiedad.

Nos preguntamos, entonces, ¿cómo entender este enredo? Convengamos en señalar como principios ordenadores algunas propuestas que permitan abrir una interpretación:

- Una política de vivienda no consiste solo en alcanzar metas cuantitativas, es decir, en construir viviendas a fin de atender los resultados políticos del corto plazo sin pensar en los efectos que se ocasionan en la calidad de la ciudad y el urbanismo.
- Las políticas de vivienda deben ser también políticas de ciudad, de ordenamiento del territorio, más aún si consideramos que la ciudad contemporánea «es el artefacto más intrincado construido por comunidades humanas» (Lewis 1971: 7), es decir, la más contradictoria, compleja y desarrollada de sus expresiones, en la que millones de sus habitantes encuentran el sentido personal y social de sus vidas.
- Las políticas de vivienda deben responder a los intereses y necesidades de la mayoría de la población, a una demanda que comprenda la diversidad y que estimule la participación mediante soluciones creativas a los procesos de autoconstrucción en curso.
- La experiencia en políticas de vivienda es desigual y desfasada en el tiempo, por lo que impide que los procesos de planificación se cimienten. La débil institucionalidad en nuestro país determina que los resultados que se logran en un periodo no puedan ser continuados en el siguiente o que se vean limitados o reemplazados.
- Las políticas de vivienda deben fomentar la descentralización y propiciar nuevos equilibrios entre el campo y la ciudad, involucrando a gobiernos locales y regionales. Estas políticas deben ser innovadoras y sostenibles en los territorios en que se desarrollan.

La gestión de gobierno de Perú Posible en el último lustro se asemeja a un escenario de olas que se agitan en un archipiélago. Nuestras islas sociales han sido «tocadas» por la política

pública² pero sin un sentido transformador, y eso evidencia la percepción fragmentada que domina nuestra sociedad. Preguntémosnos, sino, cómo es que los éxitos en el campo macroeconómicos «no chorrean» y se perciben como cifras sin contenido, ajenas al sentir de una población mayoritariamente pobre, o cómo los éxitos de los programas de vivienda en Lima carecen de un alcance nacional o de llegada a todos los sectores sociales.

La vivienda: un tema secundario en la historia de la política pública

En el ahora clásico informe presentado por encargo de la Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda en octubre de 1958, durante el gobierno de Manuel Pardo, el arquitecto Adolfo Córdova señalaba al referirse al aspecto general del problema de la vivienda:

Contrariamente a lo que se sostiene, el problema de la vivienda, con ser uno de los más graves en el país, no es sin embargo el problema número uno. Las malas condiciones de la habitación para la mayoría de los peruanos, como pésimas condiciones de la alimentación, no son sino la consecuencia de su bajo nivel económico, el aspecto exterior, la manifestación de su mal de fondo y, por tanto, de su verdadero problema número uno: la pobreza. Ninguna solución, pues, será posible para dotar de vivienda a las clases trabajadoras si previamente no se eleva su capacidad de pago. Son por tanto falaces y peligrosos los ofrecimientos de «casa propia para todos los peruanos» que de vez en

² Todos los candidatos en las elecciones presidenciales de este año insinuaron, con mayor o menor voluntad, la necesidad de atender a la población excluida y visualizaron la pobreza como un problema principal. Sin embargo, es una lástima que esta concepción no formara parte de los principios estructurales de sus programas y que sus propuestas, en este sentido, no fueran más que ofertas en víspera de sufragios.

cuando se hacen, evidentemente con oscuros fines políticos o, en el mejor de los casos a causa de la completa ignorancia de la situación. (Córdova 1958: 12)

Casi cincuenta años después, no podemos sino ratificar estas apreciaciones y considerar, además, que un diagnóstico de la vivienda tiene que leerse en el marco del desarrollo social.

A partir del censo de 1972, la población urbana comenzó a superar la rural, y hoy se estima que un 70 por ciento de los peruanos habita en las ciudades. Este proceso, sin embargo, fue motivado más por expectativas laborales que por reales oportunidades de empleo. En otras palabras, se trató de una urbanización sin desarrollo, que lo que hizo, en realidad, fue trasladar a la masa pobre del campo a la ciudad. Por ello, el proceso de urbanización en nuestro país ha generado problemas nuevos y de dimensiones mayores. Estos obedecen, de manera sustancial, a la ausencia, en la economía peruana, de núcleos de acumulación internos que garanticen a su población adecuadas condiciones de vida.

Si se transfiere estos aspectos vinculados al empleo y la calidad de la vida a la dimensión política y de gestión, nos encontramos con la innegable crisis urbana contemporánea, que se caracteriza por las dificultades de gobernabilidad que enfrentan las autoridades para promover un desarrollo equitativo e integrador. En relación con esta problemática, las políticas de vivienda desarrolladas en las últimas cuatro décadas muestran que, a partir de 1960, se generó un sistema de atención al problema habitacional que, al distinguir, en términos de atención, entre la vivienda convencional y la autoconstruida, experimentó sus principales altibajos al enfrentarse a la segunda de estas modalidades, la utilizada por los pobres.

El resultado de una política inconsecuente, en términos generales, con sus propios postulados coadyuvó a la pervivencia

del modo «espontáneo» en que las poblaciones en condiciones precarias atienden sus necesidades en las ciudades. De ello se deriva la ocupación ilegal de suburbios; el déficit en la provisión de infraestructura urbana, educativa y hospitalaria; el deterioro del patrimonio inmobiliario; el creciente hacinamiento de los antiguos centros urbanos; y la falta de control y regulación en el uso y valor del suelo, entre otros. Si nos referimos a las áreas rurales, estos déficit son enormes. No obstante, también se ha dado, aunque intermitentemente, el desarrollo gradual de políticas habitacionales que han puesto énfasis en el financiamiento de la autoconstrucción; la provisión de servicios de agua, saneamiento y electrificación; así como la distribución de títulos de propiedad.

En el país, empezando por Lima y otras ciudades del interior, las necesidades de vivienda se atendieron según un patrón que consideraba dos esquemas claramente diferenciados: uno para los cascos urbanos tradicionales (cuadrícula y área central consolidada) y las urbanizaciones de sectores medios y altos; y otro para los nuevos asentamientos, ubicados originalmente en la periferia (en las urbanizaciones populares, pueblos jóvenes y asentamientos humanos).

Esta doble política se consolidó a través de los años de manera análoga a como lo hicieron las viejas leyes de Indias de la época colonial, cuando se reconocía la existencia de dos sociedades casi paralelas dentro del territorio del Perú: las así llamadas *república de españoles* y *república de indios*. En su variante reciente, los gobiernos desarrollaron instituciones como Cooperación Popular, la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Jóvenes (OPDEPJOV), el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) y otras para la atención especializada de la población pobre, marginada y, en gran medida, excluida. Estas políticas de doble cara se mantuvieron con fuerza hasta tiempos muy recientes; baste recordar que, durante un

lustro, funcionaron simultáneamente dos registros de la propiedad inmueble: el registro predial urbano (RPU), para las urbanizaciones populares, pueblos jóvenes y asentamientos humanos; y el registro de la propiedad inmueble (RPI), para el resto de las áreas urbanas.

Un breve pero necesario recuento nos lleva a constatar que la política de vivienda que ha servido para los sectores populares en los últimos casi cincuenta años se basó en los grandes lineamientos establecidos por la Ley de Barrios Marginales (ley 13517) de febrero de 1961, época en que se vislumbra ya la crisis del Estado oligárquico por la presión de los cambios migratorios y las reivindicaciones reformistas de sectores con una visión más moderna y, en cierta medida, una vocación redistributiva. Esta ley reconocía las ocupaciones realizadas hasta el 20 de septiembre de 1960 y comprometía al Estado con su saneamiento físico y legal; además, anunciaba la política de desarrollo de las urbanizaciones populares de interés social (UPIS). Su contenido ha servido como eje de todas las políticas urbanas para los pobres hasta finales del siglo xx y, en gran medida, sigue «penando» en el siglo xxi. Entre sus principales medidas pueden destacarse las siguientes:

- Declaró de necesidad y de utilidad pública e interés social la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales, definidos como aquellos agrupamientos de vivienda constituidos por invasión, y al margen de las disposiciones legales relativas a la propiedad, sobre lotes distribuidos sin planes de trazado oficialmente aprobados y carentes de algunos de los servicios básicos, con autorización municipal o sin ella. La Corporación Nacional de la Vivienda (CNV), reemplazada en 1963 por la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), debía reconocer las ocupaciones y calificarlas como permanentes o erradicables.

- Fijó los procedimientos para remodelar y otorgar títulos de propiedad a ocupantes hasta entonces precarios. Antes de la titulación, los pobladores debían instalar servicios públicos y efectuar las remodelaciones en aquellos barrios marginales que carecieran de un trazo regular.
- Prohibió nuevas invasiones e indicó que, en caso de ocurrir, quedarían excluidas de sus beneficios. En este sentido, ratificaba su carácter de excepción y mostraba la voluntad del gobierno de promover a futuro un crecimiento ordenado de las ciudades.
- Autorizó al sector público a crear UPIS en terrenos reservados por el Estado o adquiridos para dicho fin. El reglamento de la ley, de julio de 1961, señalaba el compromiso del Estado de crearlas en cualquier momento en que la CNV estimase que había demanda para ello. Su artículo tercero observaba la prohibición de nuevas invasiones en la medida en que se establecía el compromiso anterior. Como corolario, a poco de implementarse la ley 13517, el Estado debió enfrentar el desborde de los sectores populares, que se hizo incontenible en la parte final de la década de los setenta y durante los ochenta.

Simultáneamente, la política de la vivienda convencional de lo que hoy se llamaría el «Perú moderno» buscó acelerar el desarrollo empresarial del aparato de la construcción. En abril de 1969, se creó el Ministerio de la Vivienda (ley orgánica del 21 de marzo de 1969), que agrupó a diversos organismos como la OPDEPJOV, que había sustituido a la JNV, y la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU), así como la Empresa de Administración de Inmuebles del Sector Público (EMADI PERU). En términos generales, la política sectorial continuó el esquema construido a partir de 1961 y dejó de lado, salvo excepciones, la política pública de

construcción de viviendas para sectores pobres de la población urbana.

Entre 1980 y 1985, durante el segundo gobierno de Acción Popular, la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) construyó, en Lima, 2.993 casas, 10.860 departamentos, 4.237 núcleos básicos y 17.303 lotes con servicios (Allou 1989). Las viviendas construidas entonces y localizadas en distritos como San Borja y el Callao representaron, en relación con la obra pública anterior, un cambio en el ritmo de atención de las demandas de vivienda: la producción de departamentos en edificio se multiplicó por cinco, aunque la de viviendas unifamiliares se redujo. Asimismo, la puesta en operación de mecanismos públicos de inscripción para sorteos que definirían la adjudicación de las casas y departamentos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) mostró la dimensión de la demanda de vivienda de la clase media (por ejemplo, se presentaron 105 mil postulantes para las viviendas del proyecto Torres de San Borja). Al igual que en su primer gobierno, Belaunde destinó entonces más recursos públicos para atender a las clases medias que para atender a las clases populares; de hecho, el 74,6 por ciento de los 158 millones de dólares invertidos fueron a la vivienda construida (Allou 1989).

Entre 1985 y 1990, la política de vivienda del gobierno aprista se orientó algo más hacia los sectores de menores ingresos que hacia las clases medias, y eso implicó, al igual que entre 1968 y 1980, dejar de lado el impulso dado a la política de la vivienda pública construida. Se conservó un espacio para la labor del sistema mutual, pero la política de vivienda buscó, específicamente, proveer servicios básicos a los pueblos jóvenes y se orientó hacia la regionalización del Estado. En cambio, perdió peso la política de programas de habilitación urbana que había intentado la Municipalidad de Lima entre 1984 y 1986, así como la distribución de títulos de propiedad.

No obstante, el crecimiento acelerado de la población en las ciudades intermedias y mayores del país (con tasas superiores al 4 por ciento anual en varios casos) continuó superando los esfuerzos públicos y, así, el incremento de nuevos residentes supuso el surgimiento de nuevos pueblos jóvenes. Las condiciones de ocupación en este contexto fueron significativamente diferentes de las de años anteriores, en los que se ocuparon los terrenos reservados para vivienda. Estos nuevos ocupantes se situaron en terrenos de menor habitabilidad o en zonas de riesgo, y ocuparon, en un fenómeno de atomización de las invasiones, pequeños bolsones en resquicios urbanos desocupados, con lo que sus organizaciones devinieron en grupos más pequeños y menos representativos. A esta situación se sumó, como dramático telón de fondo, la guerra interna desatada por Sendero Luminoso y el MRTA, así como la increíble hiperinflación que, al arrasar con la estabilidad económica, acabó también con todo el sistema financiero de crédito para la vivienda.

No cabe ninguna duda de que la principal política de vivienda que se siguió, luego del ajuste económico y el establecimiento de un franco modelo neoliberal emprendidos por el gobierno de Alberto Fujimori y desarrollados durante sus diez años de permanencia en el poder, se sustentó en la prioridad que se otorgó, entonces, a la promoción del acceso a la propiedad formal. En este sentido, se actuó con la finalidad de facilitar su inscripción registral y, en principio, garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y el ejercicio de la iniciativa privada en una economía de mercado. Estos objetivos se realizaron en el marco del decreto legislativo 803 (Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Informal), que creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), organismo rector máximo en el diseño y ejecución de un programa integral de formalización de la propiedad en el ámbito

nacional. Con el se centralizaron las competencias y la toma de decisiones en relación con el acceso de la propiedad informal. Este esquema neoliberal, en el cual el papel del Estado es el de facilitador de la iniciativa privada con un carácter principalmente normativo, se impuso también en el sector de la vivienda. El esquema levantado desde los sesenta fue, en buena medida, dejado de lado: la necesidad de vivienda debía ser resuelta por el mercado.

El Ministerio de Vivienda se eliminó en 1991. Desapareció, asimismo, el Banco de la Vivienda (BANVIP) como banca de fomento y, en consecuencia, el sistema mutual y las cooperativas de vivienda. Por otro lado, la política de habilitaciones urbanas progresivas se dejó de lado al punto de que las inversiones en Ciudad Pachacútec, un enorme asentamiento humano creado por iniciativa estatal, cesaron en 1992. Del mismo modo, las significativas contribuciones del FONAVI, destinadas por su ley de creación a la construcción de vivienda, se canalizaron hacia la prestación de servicios básicos en barrios populares (principalmente agua y desagüe). Finalmente, el Banco Central Hipotecario (BCH) y lo poco que subsistía del sistema mutual colapsaron como consecuencia mediata de las políticas hiperinflacionarias de la década de 1980, y el Estado se desentendió de generar un marco institucional para su reestablecimiento en la década siguiente.

La política social del gobierno de Fujimori incorporó, aunque de manera subalterna, algunas líneas de la política de vivienda que el Estado había desarrollado antes. Lo lógico de pagar la deuda interna con los pobres mediante un fondo social, el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), hizo que se destinaran recursos que antes se canalizaron hacia la construcción de viviendas a la ejecución de carreteras, caminos rurales, escuelas, postas sanitarias y obras de carácter productivo.

A fin de dinamizar el sector construcción, antes que resolver o atender la problemática de la falta cuantitativa y cualitativa de vivienda en el país, el gobierno de Fujimori creó el programa MIVIVIENDA. Se esperaba, ante la aguda recesión que enfrentaba la economía peruana en 1999, que este fondo contribuyese a reactivar el sector construcción. Con ese objetivo se destinaron aproximadamente 1.600 millones de soles, provenientes del FONAVI, para facilitar que los bancos, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), otorgasen créditos de largo plazo para la adquisición de viviendas económicas.

Por otro lado, a finales de 2000, la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) estimaba que el número de «viviendas congeladas» y paralizadas en su construcción, y principalmente orientadas a los estratos A y B de la población peruana, ascendía a no más de siete mil viviendas con un valor cercano a los 500 millones de dólares. Este *stock* hacía imposible, entonces, que el sector privado invirtiera nuevamente en vivienda, debido a que no cumplía aún con rembolsar lo solicitado al sistema bancario para obras anteriores. Además, resultaba poco razonable esperar nuevas inversiones si aún no se vendía lo que se tenía en oferta.

No obstante, el sector privado durante la década de 1990 encontró espacios interesantes de desarrollo a través de la construcción de decenas de proyectos de viviendas multifamiliares destinados a los sectores de pequeños empresarios y, principalmente, de profesionales de sectores medios de la población, particularmente en Lima, en distritos como Santiago de Surco y San Borja. No hubo proyectos privados o públicos dirigidos a los sectores populares, y eso hizo que las familias peruanas de bajos ingresos, como respuesta a las limitaciones económicas, optaran por la construcción de nuevas viviendas mediante soluciones informales (subestándar), con lo que creció el

número de este tipo de viviendas, que se mejoraron en pocos casos y de manera progresiva y lenta.

Durante los noventa se produjeron, con la reforma del Estado, varias modificaciones institucionales, especialmente cuando la ley 25491, de mayo de 1992, dispuso la incorporación del Ministerio de Vivienda y Construcción al sector Transportes y Comunicaciones, y el traslado de la ENACE, el Banco de Materiales (BANMAT), el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), el FONAVI y la Oficina de Bienes Nacionales al Ministerio de la Presidencia. Fue entonces cuando el BCH y lo poco que subsistía del sistema mutual finalmente colapsaron. En reemplazo se crea, dentro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, un Viceministerio de Vivienda, cuyo carácter fue básicamente normativo. La mayor parte de las responsabilidades ejecutivas se trasladaron al Ministerio de la Presidencia, creado en 1986 y potenciado por la administración de Fujimori.

Las políticas de vivienda, que no pretendían encarar problemas de calidad de vida, ni de redistribución de riqueza y bienestar, formaron parte, más bien, de una política más general de la actividad de la construcción marcada por la lógica de las frías cifras de conformación del producto bruto interno antes que por una preocupación auténtica en la atención del déficit habitacional en el país. Por tanto, ese ha sido el criterio rector de las inversiones en infraestructura económica-productiva, energía, educación, salud, servicios básicos y vivienda.³

Un campo también postergado tiene como escenario la ciudad marcada por la historia. El reto de legislar en el campo de la renovación urbana con el propósito de promover acciones

³ Entrevista al ingeniero Alberto Pandolfi, ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Suplemento «Vivienda y Construcción Hora Cero», *El Comercio*, 16 de septiembre de 1999.

que tiendan a resolver condiciones de tugurización, hacinamiento y decadencia de inmuebles urbanos sigue formando parte de la agenda pendiente y casi olvidada del Estado. Más temprano que tarde tendrá que intervenir en ese escenario para regular condiciones mínimas de derechos y obligaciones de los inquilinos y propietarios. Esta acción es imprescindible, porque se trata justamente de un sector significativo de la población, con determinadas características de ingresos y poder adquisitivo, al que se le ignora y mantiene «congelado» mediante la renovación periódica de un dispositivo transitorio de la derogada Ley de Alquileres con el único objetivo de evitar una explosión social de dimensiones desconocidas.

Entonces, salvo períodos muy cortos, particularmente durante los dos gobiernos del arquitecto Fernando Belaunde, siempre ha dado la impresión de que no existe una política de vivienda en el Perú. Esta aparece, más bien, como un subproducto de una política más general de obras públicas y construcción, y no como parte de un plan nacional de vivienda. Otra cosa es que haya habido políticas de ocupación de terrenos y asentamiento de población de bajos ingresos, pero eso nunca fue una política de vivienda sino, más bien, la otra cara de un Estado al servicio de otros intereses.

Reencuentro entre vivienda y política

Los discursos y presentaciones académicas de los funcionarios del Ministerio de Vivienda de la administración del presidente Alejandro Toledo han dejado traslucir que lo construido como política e institucionalidad en el campo de la vivienda durante el último lustro se sustenta sobre muy incipientes cimientos, como flanqueando la luz de la sombra. El viceministro de Vivienda, ingeniero Guido Valdivia (presentación del programa de renovación urbana en Ministerio de

Vivienda y Construcción, Saneamiento 2006), no ha dudado en afirmar que, en analogía a lo que sería un balance después de un sismo, encontraron «las entidades del sector dispersas, transformadas o desactivadas; con los recursos del FONAVI prácticamente en liquidación, y similar situación en los sistemas mutual y cooperativo de vivienda; a lo que se suma la desvinculación y enfrentamiento con los gobiernos locales»; y anota como cifras de ese momento «que los recursos de MIVI-VIENDA tiene un nivel bajísimo de colocaciones, solo 1.200 créditos (US \$ 21 millones) a pesar de contar con US \$ 500 millones en cartera desde 1998; el BANMAT presenta una morosidad por encima del 86%, sobre una cartera de colocaciones de US \$ 900 millones». En términos conceptuales, «políticas urbanas y habitacionales inadecuadas para el crecimiento económico y desarrollo social del país; proceso de crecimiento de las ciudades y del parque habitacional mayormente por invasión».

No menciona, sin embargo, que el terreno para la recuperación del sector vivienda en la agenda institucional del Estado y sus políticas públicas se preparó con mucho esfuerzo y vocación durante la gestión del arquitecto Raúl Flórez, viceministro del subsector Vivienda durante el gobierno de transición del doctor Valentín Paniagua. Parte significativa de esa tarea consistió en reflexionar sobre los contenidos y necesidades de las ciudades y sus viviendas; la definición y levantamiento de políticas públicas actualizadas; y la constitución de un nuevo marco para ejecutarlas. Ejemplos de esa vocación constructiva se aprecian en los estudios o propuestas para el desarrollo de ciudades y la vivienda social en los que , al igual que muchos profesionales, empresarios y académicos, fue convocado para aportar con sus experiencias en el tema (Viceministerio de Vivienda y Construcción 2002).

Como en la propaganda de seguros: «Es mejor tener un ministerio y no necesitarlo, que necesitar un ministerio y no tenerlo»

Una disposición importante del gobierno del presidente Alejandro Toledo fue la restitución del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, desaparecido durante la dictadura de Alberto Fujimori. Esta medida destaca por la dimensión del problema que se enfrentaba en un país como el Perú, donde la ausencia de institucionalidad y liderazgo se constituyen en factores clave. Una de las primeras tareas oficiales del nuevo ministerio fue la formulación de un plan nacional de vivienda que finalmente se expresó en el documento *Plan Nacional Vivienda para Todos, 2003-2007* (Ministerio de Construcción, Vivienda y Saneamiento 2003).⁴ Allí se propone como objetivos, en primer lugar, reducir el déficit y absorber la demanda de los nuevos hogares con producción habitacional de bajo costo y calidad óptima; en segundo lugar, facilitar la adquisición de viviendas; y, en tercer lugar, contribuir al crecimiento ordenado de los centros poblados, mejorando o recuperando áreas urbanas subutilizadas o deterioradas en proceso de consolidación. Por otro lado, se le asigna al Estado un rol facilitador y subsidiario de la iniciativa privada; y se le otorgan, como otras responsabilidades, la de generar los marcos normativos y tecnológicos, así como la de proveer los recursos financieros. Al sector privado, por su parte, se le asigna la tarea del diseño, construcción y comercialización de las soluciones habitacionales en el marco del plan en acciones de concertación entre las distintas instancias de gobierno en el contexto de aplicación de una política macroeconómica liberal.

⁴ Aprobado por el decreto supremo 006-2003-Vivienda, del 7 de marzo de 2003.

Aparentemente, está fuera de dudas que la política de vivienda del gobierno de Perú Posible, dirigida en gran parte del quinquenio por Carlos Bruce y reconocida por muchos analistas como sumamente exitosa, constituye uno de los principales logros del gobierno del presidente Alejandro Toledo. Sin embargo, los resultados alcanzados en términos cualitativos y en comparación con la magnitud de las necesidades a satisfacer no han significado efectivamente ningún cambio espectacular en la situación de la vivienda en el país, particularmente fuera de Lima metropolitana. En otras palabras, ha sido una política de vivienda extremadamente centralista en un momento en el que el discurso del gobierno apostaba por la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos y espacios regionales. En este sentido, nos parece que una manera de evaluar el desempeño del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como ente rector del sector es contrastar efectivamente, y más allá del impacto publicitario, la propuesta formulada como política de vivienda al inicio del régimen y los resultados tangibles que pueden constatar en el país durante los últimos cinco años.

Lo primero, aceptando la propia definición ofrecida por el gobierno saliente, es tratar de medir cómo se ha enfrentado el reto a partir de sus distintos elementos. Según dicha definición, la vivienda se concibe como un sistema en el que intervienen el mercado, conformado por la población necesitada o demandante, así como otros agentes económicos y sociales, además del suelo, los derechos de propiedad, la normativa de urbanización y edificación, el financiamiento, los procesos productivos, los servicios domiciliarios, el equipamiento social, la investigación y el desarrollo.

La misión del Ministerio y el orden de factores considerados en la implementación de su política ya se perfilaban cuando la definición de su misión institucional afirmaba que la

consolidación del sector Vivienda se concebía como un factor de crecimiento económico y de distribución de riqueza en la lógica de promover más inversión, más empleo, más ingresos y, como consecuencia de ello, menos pobreza. De este modo, la política del sector se planteó, desde un inicio y en gran medida, como tradicionalmente se ha manejado el sector Vivienda: el tema de la habitación o residencia de los peruanos, es decir, su vivienda como una herramienta de objetivos económicos y no el hogar y su calidad residencial como un objetivo en sí mismo, aunque articulado, naturalmente, a una política económica. No se puede negar, sin embargo, que esta misión institucional del Ministerio también se plantea en términos de más y mejores viviendas, con más seguridad, y de la creación de condiciones que posibiliten estilos de vida caracterizados por la integración y cohesión familiar y social.

Los números ofrecidos y los magros resultados

Tomemos las cifras del ya citado *Plan Nacional Vivienda Para Todos 2003-2007* (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2003) y confrontémoslas con los resultados alcanzados según el documento *Perú: Planes Nacionales de Vivienda y Saneamiento 2006-2015* (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2006).

- *La construcción de 326.000 viviendas nuevas para saldar el déficit cuantitativo de arrastre.*

El propio Ministerio reconoce haber construido al menos 101.766 viviendas entre 2002 y el fin del gobierno con los programas MIVIVIENDA, Techo Propio y BANMAT. Este cotejo de cifras arroja un déficit de más del 68 por ciento de la meta propuesta y comprometida según sus propios datos.

- *La ejecución de 907.000 acciones de mejoramiento habitacional (culminación, ampliación, remodelación o rehabilitación) para atender al déficit cualitativo existente.*

Las cifras proporcionadas por el Estado dan cuenta de más de 49 mil acciones en el programa Vivienda Progresiva del BANMAT en el curso de estos cinco años. En realidad, un porcentaje que no alcanza el 6 por ciento de la meta sectorial prometida por el plan con mucho optimismo.

- *La ejecución de 44.275 acciones anuales de mantenimiento preventivo para evitar el deterioro natural del parque habitacional existente.*

No se cuenta con ninguna cifra concreta que responda a los logros alcanzados respecto a esta meta. El programa Mejorando Mi Pueblo, iniciado en las postrimerías del gobierno del presidente Toledo en las zonas más pobres del país, ha iniciado algunas acciones sumamente interesantes que podrían ubicarse en este rubro, pero los resultados obtenidos, aunque cualitativamente notables, cuantitativamente no llegarían, en el más optimista de los horizontes, ni al 10 por ciento de lo propuesto como mantenimiento preventivo en todo el país.

- *La construcción de 90.000 viviendas adicionales para atender las necesidades de nueva demanda de hogares.*

Esta meta, para atender al crecimiento vegetativo de la población, distinta de la primera que se planteó para saldar el déficit de arrastre, no se ha cumplido. Las viviendas construidas durante estos años bien podrían contabilizarse en este rubro, pero hemos preferido ubicarlas como parte del déficit histórico. Finalmente, con uno u otro criterio y sea en esta meta o en la primera, el resultado no alcanzó la valla que el propio Ministerio levantó como ofrecimiento a la ciudadanía y reto de su trabajo.

- *La movilización de un esfuerzo financiero de 14.627 millones de dólares en el quinquenio.*

Transformada a soles, la cifra de lo invertido en el país alcanza solo el 23 por ciento de la inversión esperada. La suma invertida en vivienda, mejoramiento urbano y créditos hipotecarios asciende, en total, a la suma aproximada de 10.646 millones de soles, monto que contrasta con los 46.806 millones de soles que se esperaba captar para el periodo. Conviene recordar que, como en otras oportunidades, algunos constructores se han aprovechado de la ventaja de los créditos de MIVIVIENDA para financiar proyectos de mayor costo, con lo que han desvirtuado sus objetivos.

- *Se plantea como metas físicas beneficiar a un promedio anual de 120 mil familias, atendiendo el 100 por ciento de las necesidades de vivienda que se generan.*

Lo que se programó como meta anual se cumplió solamente como el resultado acumulado del periodo gubernamental, es decir, cinco años. La meta alcanzada representa, por tanto, solamente un 20 por ciento de lo programado.

- *Como metas sociales se postulaba generar, anualmente, 121.625 nuevos puestos de trabajo directos y, aproximadamente, 243.250 puestos indirectos. En suma, la meta acumulada probable para el quinquenio sería de 608.125 puestos de trabajo directos y 1.216.250 indirectos.*

Las metas alcanzadas de 616 mil empleos generados, 206 mil empleos directos y 410 mil indirectos, corresponden a uno de cada tres puestos de trabajo ofrecidos. Este hecho se relaciona directamente con las metas constructivas logradas, que alcanzan el 32 por ciento. En términos históricos, y en comparación al resultado alcanzado por todos los gobiernos anteriores de nuestra vida republicana, estos logros significan

un récord incomparable que nadie pretende minimizar, pero, si confrontamos los resultados sectoriales con las metas que el Ministerio se propuso obtener, debemos convenir en que se estuvo muy lejos de alcanzarlas.

Queremos destacar también como valor significativo una cifra que consigna el documento de metas para el periodo en los siguientes términos: «[...] se ha logrado beneficiar a 2 millones 569 mil peruanos con vivienda y empleo» (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2006). Una suma algo confusa en la que ni uno ni otro extremo son ciertos, sea que se lea en número de empleos o en número de viviendas, porque la cantidad de peruanos beneficiados por el empleo supone contar varias veces a los mismos trabajadores de construcción civil que participaron de distintas obras durante este lustro,⁵ y las viviendas en muchos casos son solamente parte de ellas y no soluciones integrales y plenas.

Un balance desapasionado y de resumen de lo que hizo y dejó de hacer el Ministerio en su trabajo sectorial deberá afirmar, como un logro importante, los avances cuantitativos. Sin embargo, creemos que, ante todo, el resultado más exitoso lo constituye el quiebre de una tendencia histórica que parecía consolidarse dada su vigencia durante más de una década. En otras palabras, y aunque en un contexto general positivo de la macroeconomía que reactivó por 54 meses consecutivos el crecimiento sostenido de la construcción, se ha logrado salir de una inercia de varios lustros, y eso ha significado un incremento acumulado del 23 por ciento en dicho sector desde 2001. Evidentemente, este logro es positivo, aunque, como se viene

⁵ «Hay que aclarar que la generación de empleo no es tal, ya que la industria de la construcción no crea empleos estables sino eventuales. Un mismo obrero de construcción civil puede haber trabajado en diez sitios, lo que no significa que se hayan creado 10 puestos de trabajo» (comunicación personal con el arquitecto Eliseo Guzmán).

afirmando, se trate de la construcción y no necesaria e idénticamente de resolver el problema de la vivienda —grave en términos cualitativos— de millones de familias peruanas de escasos recursos. Por ello, también consideramos que, distinguiendo triunfos y buenos resultados de triunfalismos vanos, las propias autoridades del sector Vivienda deberían ejercer con mayor rigor la autocritica de su gestión y tamizar los éxitos, relativizándolos frente a otras dimensiones del problema.⁶ El acápite siguiente pretende contribuir con esa tarea.

Una política de vivienda no es solo construir vivienda

El diagnóstico formulado en la primera parte de este artículo permite establecer algunos elementos claves para la formulación de una nueva política de vivienda. Desde nuestra perspectiva destacan las recomendaciones que a continuación señalamos y que deben ser consideradas por los niveles de formulación y ejecución de políticas a fin de encauzar mejor las próximas iniciativas en el ámbito de la vivienda y el urbanismo nacional:

- La vivienda como asunto de interés colectivo debe plantearse desde una perspectiva más integral y precisa en su ubicación, requisito que, sin duda, la coloca en el campo del desarrollo urbano y regional. Aun cuando el alcance y el propósito de los proyectos estén referidos a los aspectos financieros, consideramos imprescindible evaluar la eficiencia del sector público en función de su vinculación e

⁶ «Otro aspecto que se menciona en los lineamientos de políticas es el llamado efecto multiplicador de la industria de la construcción, que conviene relativizar porque siendo la vivienda un bien de consumo duradero final, no genera riqueza como [...] una represa o una carretera que sí tienen efectos reproductivos» (comunicación personal con el arquitecto Eliseo Guzmán).

interacción con los demás instrumentos normativos que constituyen el sector Vivienda y Urbanismo.

- Los actuales resultados materiales alcanzados apuntan, fundamentalmente en los proyectos MIVIVIENDA, a que los logros que se cuantifican en número de viviendas construidas (principalmente departamentos en edificios multifamiliares) no generan necesariamente una mejora en la calidad de la ciudad, es decir, la suma de buenas partes no producen mecánicamente un todo de calidad. Si la lectura y marco de referencia del proyectista, inversionista o promotor de vivienda tan solo aborda como unidad de diseño el lote y se limita, en el mejor de los casos, a la manzana o el barrio sin integrar el proyecto a hipótesis de ciudad, el riesgo de generar problemas o afectar al conjunto de la ciudad puede ser grande.⁷ En el libro *Perú Hoy* de 2002, el urbanista Gustavo Riofrío (2002) se preguntaba, premonitoriamente, si «lo que el país necesita es un sector encargado de la *vivienda y construcción* o de la *vivienda y el desarrollo urbano*. Nos inclinamos a lo segundo. La vivienda en cada época tiene que ver con las características y necesidades de la sociedad y la ciudad en un momento dado».
- La política de vivienda no puede limitarse a una cuestión cuantitativa para impulsar mecanismos que permitan

⁷ Conviene prestar atención a las siguientes críticas del arquitecto Guzmán al comentar este texto: «La normatividad ha sido adecuada para favorecer a los constructores, por ejemplo, modificándose los coeficientes de áreas libres en vivienda o incrementándose la densidad en diferentes zonas. También se ha reducido las dimensiones de los ambientes, escaleras y pasajes, incluso se permite que los baños abran hacia la sala o el comedor. De otro lado, se han pretendido utilizar el parque zonal para construir vivienda social, comercio y otros, [lo] que implicaría seguir reduciendo las áreas verdes por habitante en la ciudad, si el estándar internacional es [de] 8 m² hoy [y] ya estamos en 2 m². Estos aspectos generan además del deterioro del espacio urbano, el deterioro de la calidad de vida, en función de los intereses de las empresas constructoras».

incrementar el número de alojamientos necesarios para la población. Debe entenderse dentro de una política de desarrollo urbano y vivienda que persiga la atención del parque residencial existente y la creación de nuevos barrios con adecuadas condiciones de habitabilidad y de integración a las ciudades y corredores urbano-regionales.

- Las políticas de vivienda y urbanismo no deben crear costos marginales de crecimiento sino, por el contrario, dar impulso a la urbanización de suelo residencial en áreas social y funcionalmente integradas. Cuidar un crecimiento ordenado de las ciudades indudablemente aumentará la calidad de vida y, por tanto, la productividad de los pobres. Esto implica estudiar normas tributarias que faciliten el uso racional del suelo urbano para aquellos que permanecen sin edificaciones dentro del casco urbano.
- Si las leyes del mercado han guiado la política del sector, nos preguntamos por qué las intervenciones han seguido un solo «mercado de la vivienda» creando una oferta cerrada: un tipo de vivienda «llave en mano»; un productor tipo «las empresas de construcción»; y una financiera tipo «la banca privada». No se han reconocido los numerosos segmentos que la demanda del pequeño inmobiliario desarrolla en toda la ciudad como lo confirman los trabajos del programa urbano de desco : «[...] la localización, el nivel o piso a edificar, ampliaciones o mejoramiento, capacidad y voluntad de pago, pequeños créditos sucesivos en plazos cortos, asistencia técnica personalizada en diseños participativos». Se trata no solo de prácticas hipotéticas de un modelo de desarrollo sino de comprobados mecanismos en cuatro ciudades del Perú.⁸

⁸ El proyecto Paso a Paso. Financiamiento Sucesivo para Vivienda Progresivo de la Comisión Europea ha otorgado más de 1.500 créditos (2005).

- La definición de la política habitacional por ámbitos territoriales deberá considerar una aproximación que, lejos de fijarse solo en la evaluación cuantitativa del déficit de vivienda (mayor en Lima y en las ciudades grandes por razones obvias), considere la importancia que conviene atribuir a las ciudades intermedias, especialmente a las que cuentan con factores de atracción y retención que, a su vez, responden a la dinámica de los corredores económicos.
- El apoyo para mejorar la calidad de las viviendas construidas y el registro de propiedad de la construcción, y no solo del suelo como ocurre hasta el presente, deben contemplarse en una política integral del sector. Así, se debe considerar la idea de conectar los activos y los títulos de propiedad con el flujo financiero, pero en una perspectiva más global que no se reduzca a la formalización.
- Promover una densificación de las áreas de vivienda que se base en la intensificación del uso de la infraestructura instalada de servicios a través de su mejora y ampliación es una propuesta en curso. Esta podría agilizarse con un sistema moderno de financiamiento hipotecario que mejore el sistema vigente mediante el desarrollo de instrumentos hipotecarios y de ahorro y préstamo que conecten los activos generados por la política de formalización.
- La promoción de la construcción de viviendas en alquiler debe realizarse a través de asistencia técnica y subsidios. Con este objetivo es necesario regular el nuevo inquilinato y, sin afectar la libre contratación, establecer parámetros aceptables sobre derechos y responsabilidades de las familias y los dueños de los inmuebles. En otras palabras, debe fomentarse la inversión en viviendas de alquiler.
- La tarea de incorporar los modos de trabajo y la capacidad de los vecinos para atender por etapas realistas los problemas

de la vivienda en función de los escasos medios disponibles es un desafío que debiera estudiarse. Este objetivo pasa por reconocer, primero, que diferentes formas de ocupación del suelo y procedimientos de edificación y ocupación de la vivienda demandan diferentes tratamientos.⁹

- Completar la propuesta de política de vivienda en el período venidero hace necesario contemplar también el establecimiento de un programa nacional de vivienda rural que atienda una problemática que, salvo limitadas experiencias piloto, no forma parte de la preocupación e interés de los propulsores y ejecutores de políticas en el país. La necesidad de establecer una política de vivienda que considere simultáneamente los problemas rurales y urbanos forma parte de esta visión nacional de desarrollo urbano y habitacional.¹⁰

⁹ Como afirma Eliseo Guzmán, «esto implica también la investigación sobre sistemas constructivos de la vivienda y de la infraestructura [y] el replanteo de conceptos tradicionales del diseño de la vivienda y del urbanismo y de las normas y reglamentos, en función de lograr soluciones económicas adecuadas al contexto donde se ubica la población (clima, geografía, materias primas, mano de obra, recursos locales, relaciones sociales, económicas, etcétera). Las instituciones encargadas de la investigación, Servicio Nacional de Capacitación de la Industria de la Construcción (SENCICO), y las universidades, no cumplen la función de dar soluciones adecuadas. Su función es fundamentalmente de capacitación sobre los sistemas existentes. No hay búsqueda de nuevas alternativas ni innovación» (comunicación personal).

¹⁰ «No solo en cuanto a la vivienda misma que tiene sus propios patrones de asentamiento y sus propias expresiones como concepto de diseño y construcción, sino que no se la ha considerado dentro de una red de servicios de educación, salud, servicios básicos (agua desagüe, electricidad, etcétera, etcétera). Este tipo de vivienda se ha resuelto por iniciativa propia y de acuerdo a los recursos disponibles de los usuarios, generalmente limitados y faltos de asesoría técnica, dando por resultado viviendas inadecuadas, temporales, sin servicios, inseguras y expuestas a su destrucción por agentes externos» (comunicación personal con el arquitecto Eliseo Guzmán).

- En términos más políticos, el hecho de que las acciones del sector se encasillen en las lógicas que un liberalismo acriollado le permite hace que el Estado disocie el encuentro entre un mercado, más dinámico que el convencional de la banca y las empresas constructoras, y la sociedad, si comprendemos a los sectores que autoconstruyen o gestionan como pequeñas inmobiliarias sus viviendas, que representan más del 60 por ciento de la viviendas de todo el Perú.

Lo que el país necesita es la creación de una política habitacional marcada por un enfoque facilitador en el contexto de las recomendaciones internacionales en materia de políticas de vivienda. En otros términos, es tarea del gobierno crear las condiciones que permitan que las diferentes regiones del país, sus ciudades y municipios operen en la dirección que permita a las familias acceder a soluciones habitacionales adecuadas.

Temas pendientes

- Planear la ciudad con hipótesis de organización territorial
Si bien nuestra cultura urbanística en planificación es limitada y ha significado, más bien, acciones en los hechos por medio de apuestas políticas o invasiones, se requiere lograr nuevos consensos en la gestión del ordenamiento del territorio. Estos deben ser capaces de afrontar los procesos de obsolescencia, transformación y expansión urbana.

- Agua y desagüe

Poco, muy poco, es lo que se ha podido avanzar en estos años. La falta de estabilidad de los directorios de SEDAPAL en Lima y las limitaciones en las empresas municipales de agua impiden un avance importante. Se han desarrollado nuevas

tecnologías como los programas condominiales de agua y desagüe para el caso de Lima metropolitana, pero el abastecimiento de agua potable para la población rural sigue siendo muy limitado.

- Participación de los gobiernos locales

Los gobiernos locales han sido ignorados en la política general. Pese a ello, aparecen como logros importantes diversos planes trabajados en convenio con decenas de municipios para proyectos de MIBARRIO en distritos populares y MIVIVIENDA en distritos antiguos. En Lima metropolitana, se intentó desarrollar un proyecto conjunto con la municipalidad que fue sistemáticamente relegado por intereses políticos de liderazgo del proyecto. Por falta de consenso, el gran proyecto de renovación urbana en la antigua zona industrial de la avenida Argentina, que representa una posibilidad de vivienda para más de 116.000 familias, se desarrollará de manera parcelada y sin un proyecto que integre espacios urbanos y calidad de vida para sus habitantes. Tampoco será posible que genere inclusión entre las familias pobres ya asentadas y los nuevos residentes, así como una lógica innovadora en la organización urbanística y el modelo de ciudad (vías, espacios públicos de equipamiento y parques, y conjuntos de vivienda).¹¹

- Participación de los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales han permanecido ajenos a las políticas de vivienda desarrolladas por el Ministerio de Vivienda. Ni siquiera se ha cumplido de manera importante con el rol

¹¹ «También hay que tener en cuenta los edificios abandonados y deteriorados existentes en Lima, que con una razonable inversión podrían reducir significativamente el déficit de viviendas» (comunicación personal con el arquitecto Eliseo Guzmán).

técnico normativo, hecho que hubiera podido alentar para adecuar, de mejor manera, la construcción y la vivienda a las características locales y recursos del país.

- Centralismo de los programas

Los programas de vivienda, salvo el caso de la etapa final de MIBARRIO, han limitado seriamente su participación en las regiones del interior del país. Los pocos casos en los que esta se ha dado han ocurrido, sobre todo, a partir de situaciones de emergencia por terremotos e inundaciones, y no a partir del propósito expreso de intervenir en el desarrollo del interior del país.

- COFOPRI

Durante estos años, el papel de COFOPRI ha disminuido significativamente. Este hecho ha sido consecuencia del agotamiento de los recursos provenientes del Banco Mundial y de la asunción de los casos más difíciles y complicados del proceso de titulación de lotes de vivienda, que fueron dejados para el final con el propósito de cumplir con las metas previstas y demandadas por el Banco Mundial. Más criollamente, podría decirse que «se ha avanzado con la carne dejando los huesos para el final» y, dado este panorama, ha sido poco lo conseguido. Sin embargo, su marcha también se ha visto afectada por la falta de claridad respecto su propia función, que algunos demandaban debía municipalizarse. La solución de un híbrido gobierno central/municipal no ha sido la mejor solución para continuar con el proceso de titulación.

- Los límites de las invasiones de terreno

Poner freno a las nuevas o futuras ocupaciones de suelo, en terrenos cada vez menos aparentes de habilitar o en zonas de riesgo, con organizaciones más fragmentadas y con pocas

perspectivas de generar comunidad, tendrá como respuesta consolidar los actuales barrios permitiendo así mejores respuestas a los programas de mejoramiento

- Nuevo paradigma

Al tradicional ordenamiento del territorio, el suelo y los sistemas urbanos de comunicación, infraestructura y equipamiento, deben agregarse acciones que impliquen nuevas apuestas en la calidad de vida de sus habitantes y la salvaguarda del medio ambiente como derechos ciudadanos de las sociedades modernas.

Evaluación de los principales programas de vivienda (2001-2006)

- Programa Mi Vivienda

Este programa de financiamiento de la vivienda se dinamizó con gran fuerza durante el gobierno de Toledo, aunque el impulso inicial se dio durante el gobierno de transición que reestructuró el fondo MIVIVIENDA y lo dotó de mayor autonomía.

El cambio fundamental de MIVIVIENDA ha sido su orientación hacia los mercados peruanos B y C, aunque, al ser un programa que se sustenta en las iniciativas de la empresa privada, inmobiliarias y constructoras de mediana y pequeña escala, casi se ha limitado a operar en el ámbito de Lima metropolitana, el Callao y unas pocas ciudades del interior. El documento «Seguimos impulsando el desarrollo de la vivienda en el Perú» del fondo MIVIVIENDA presenta la distribución geográfica de créditos MIVIVIENDA: 79,2 por ciento en Lima y Callao; 10 por

ciento en la zona norte; 7,6 por ciento en la zona sur; 2,5 por ciento en la zona central andina; y 0,7 por ciento en la zona amazónica.

Consideramos que, mas allá de lo importante que ha sido la movilización de importantes recursos, cabe dejar en claro que esta política de vivienda fue promovida desde el gobierno central sin ninguna coordinación con otros niveles de operación del Estado. Al contrario, el Ministerio de Vivienda actuó sin tomar en consideración las políticas y planes de los gobiernos regionales, y, más grave, de los gobiernos municipales.

Pensar de manera unidireccional en su intervención, ofreciendo un solo tipo de producto («vivienda/departamento llave en mano») en un mercado muy diverso y abierto, no ha sido lo más adecuado. La demanda propiciaba soluciones creativas y alternativas que bien podrían ser lecciones importantes y demostrativas para las ciudades latinoamericanas.

Como consecuencia de este accionar, si bien los municipios han asumido la responsabilidad de autorización de licencias de construcción y el proceso subsiguiente que se deriva de los emprendimientos inmobiliarios, en la actualidad se presentan problemas de deterioro de entornos urbanos que han sido afectados por proyectos instalados sin tener en consideración criterios urbanísticos.

En términos urbanísticos, las intervenciones tienen la escala del lote independiente y no distinguen, necesariamente, la relación con el entorno inmediato. Su realización ameritaba una intervención a nivel de la manzana para determinar, por ejemplo, la relación entre las áreas libres y las comunes o para construir frentes no como cierres opacos

sino integrados a la calle. Sin embargo, los estándares se minimizaron en desmedro de la habitabilidad, a pesar de que era de esperarse proyectos innovadores, que generasen referentes y alternativas. Si bien no en todos los casos, la lógica ha sido cumplir solo con la rentabilidad, olvidando la calidad de vida que debe generarse. Compárese sino con los valores de un proyecto que ha cumplido más de medio siglo como la Unidad Vecinal n.º 3, con más del 75 por ciento de áreas libres y con cuatro tipos de departamentos que atienden a la diversidad de sus futuros residentes.

Finalmente, existen problemas de redes de agua y desagüe, dificultades derivadas del congestionamiento de calles y la falta de espacios de estacionamiento para vehículos, y escasez en el equipamiento urbano de áreas públicas y de recreación para la nueva población en zonas que se han sobredensificado.

- Programa Techo Propio

Este programa de vivienda, promovido por el fondo MIVIVIENDA en concertación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a partir de préstamos para el sector vivienda de medianos y bajos ingresos, no ha recibido la acogida teórica que se suponía inicialmente. Gran parte de las dificultades se derivan de las exigencias del sistema financiero privado en el que se ha apoyado el programa. Aunque cuenta con recursos para el subsidio de la vivienda hasta por un monto de cuatro mil dólares, las convocatorias a participar han recibido una demanda muy reducida.

Se han adjudicado un total de 9.866 créditos. El documento «Seguimos impulsando el desarrollo de la vivienda en el Perú» del Fondo MIVIVIENDA presenta la distribución

geográfica de los créditos Techo Propio: 53,2 por ciento en Lima y Callao; 18,3 por ciento en la zona norte; 14 por ciento en la zona sur; 11 por ciento en la zona central andina; y 3 por ciento en la zona amazónica. Nuevamente, una concentración en la capital.

Dado que casi dos terceras partes de viviendas en el ámbito nacional se autoconstruyen o gestionan por sus propios habitantes, Techo Propio se presentaba como la mejor oportunidad para un proyecto a gran escala que indujera cambios culturales en el modelo de construcción y en los sistemas de asistencia técnica y financiera, y que propiciara un mercado de alquiler, menor costo para la ciudad y un ambiente más amigable.

Debió ser el programa más cercano a los intereses de familias populares, que constituye los sectores D y C, mayoritarios en las ciudades, y los de mayor demanda de materiales (70 por ciento del mercado de acero de construcción, ladrillo y cemento) por el volumen de sus posibilidades de intervención, que merecen mayor atención (solo en nueve distritos populares de Lima existe un mercado para 395.578 intervenciones hasta el 2015).

Sin embargo, a pesar de contar con los subsidios directos que el sector ofertaba en el sistema A+B+C (ahorro, bono y crédito), la demanda solo representa el 30 por ciento de lo ofertado. Si lo contrastamos con la posible demanda, los cerca de 400.000 señalados en el párrafo anterior, conviene preguntarse si el error no está en la formulación de la propuesta. Por ejemplo, apostar a un solo producto como vivienda nueva en suelo nuevo hace que este, por el crecimiento de la ciudad, se lleve a zonas muy distantes y sin acceso inmediato a infraestructura. De hecho, era mejor

apostar por programas de mejoramiento o ampliación de viviendas en proceso como demuestra el Programa de Densificación Habitacional de desco .

Existe un amplio campo para innovar: modelos de participación en las etapas de diseño y construcción; participación de instituciones de la sociedad civil como universidades o de pequeños grupos de profesionales jóvenes; y asunción de iniciativas «paso a paso» y a escala hormiga en los barrios populares, que cambien la escala de intervención. De este modo, se aceptaría un sistema de asistencia técnica integral de apoyo a autoconstructores o pequeños inmobiliarios organizados que esté a la escala de las necesidades y constituya una alternativa importante.

- Programa Mi Barrio

Este programa se alentó en los dos últimos años del gobierno, aunque se formuló como política desde su inicio, y solamente ha recibido recursos limitados para su ejecución. Se trata de un programa de intervención para el financiamiento y ejecución de obras de mejoramiento de barrios a partir de la intervención en sus espacios públicos; la dotación de servicios comunales y de agua y desagüe, así como la electrificación y asfaltado de vías internas.

Creemos que un programa de singular importancia, que propone alternativas en el mejoramiento de los «nuevos barrios», ameritaba un debate sobre los aspectos puestos en juego: la escala y la manera de su intervención, el sentido de plantearlo desde un rumbo que enriquezca la participación más activa de las familias comprometidas e concepciones que apuntaran a generar procesos sociales urbanos, entre otros.

Pensamos que el alto componente de subsidio (600.000 dólares por barrio) puede constituirse en un límite para su replicabilidad, si asumimos que el reto lo constituyen más de siete mil intervenciones en el ámbito nacional. El concepto de focalización, es decir, la elección de un sector o barrio en una zona de similares necesidades generan una forma de exclusión entre los propios vecinos y quiebra el sentido de comunidad. Recorrer la zona de Oasis, en el décimo sector de Villa El Salvador, y distinguir el sector intervenido con uno de los proyecto piloto de Mi Barrio, que representa menos de un tercio de toda la zona, resulta una manera de fraccionar tejido urbano.

El concepto de mejoramiento de barrios, además de producir inclusión, lleva en ciernes el desarrollo progresivo del barrio desde una invasión, como signo de precariedad, a una ciudad con calidad de vida.

Bibliografía

ALLOU, Serge

1989 *Lima en cifras*. Lima: CIDAP-IFEA.

CÓRDOVA V., Adolfo

1958 *La vivienda en el Perú, estado actual y evaluación de las necesidades*. Lima: Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda.

desco

2005 «Paso a paso. Financiamiento Sucesivo para Vivienda Progresiva». Informe final del proyecto de la Comisión Europea para países en vías de desarrollo (periodo 2001-2005). Lima: desco .

LEWIS, David

1971 *El crecimiento de las ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

2003 *Plan Nacional «Vivienda para Todos». Lineamientos de política 2003-2007*. Cap. III: «Política de vivienda». Lima.

2006 *Perú: planes nacionales de vivienda y saneamiento 2006-2015*. Cap. I: «Situación actual», sección 1.4: «Metas alcanzadas (2001-2005). Metas físicas y socioeconómicas». Lima.

RIOFRÍO, Gustavo

2002 «Atrapados por las viejas políticas en la nueva ciudad». En *Perú Hoy. Toledo a un año de gobierno*. Lima: desco .

VALDIVIA, Guido

2006 «Presentación del Programa de Renovación Urbana». Presentación en Power Point.

VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

2002 *Mejoramiento de barrios/Densificación habitacional*. Consultoría de desco . Lima: desco .