

La ciudad ilegal en el Perú

Julio Calderón Cockburn

*A la memoria de Emilio Duhau,
sociólogo argentino.*

ESTE ARTÍCULO PLANTEA ALGUNAS LÍNEAS DE REFLEXIÓN sobre la ciudad ilegal, tal como se desarrolla en el Perú, en el marco del propósito general de esta publicación de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo de abordar las formas «ocultas» de la economía y la sociedad subterránea, bajo el análisis de la convivencia de lo formal, lo informal y lo ilegal como parte del modelo neoliberal implementado en el país.

Como es ampliamente reconocido en la literatura, la informalidad laboral, desde la crisis mundial de 1970, ha dejado de aludir a las estrategias de sobrevivencia de las poblaciones pobres y miserables de América Latina, Asia o África, para pasar a formar también parte de las estrategias de empresarios y trabajadores en los propios países del capitalismo central. La presencia de empresas de servicios que contratan a trabajadores con ilegales condiciones laborales o de trabajadores que resisten la reducción del empleo formal ingresando a la informalidad, no es solo un tema del mundo subdesarrollado ni tributario de la operación de capitales informales «a la sombra». Es un fenómeno expandido y sistémico.

El abordaje de la informalidad, progresivamente, ha ido despejando el camino y arribando a algunas certezas. Es un fenómeno cuyo análisis, invariablemente, parte de la informalidad laboral, de las condiciones de los trabajadores y la obtención de márgenes empresariales. Así entonces, obedece a razones

sistémicas el que haya un porcentaje de la población de la economía (flotante, de «reserva») que no logra estar comprendida dentro de la economía moderna y formal, siendo este un fenómeno en expansión y avance. Tan importante como ello, ni el instrumental de la economía neoclásica ni el de la llamada «teoría del desarrollo» han sido de mucha utilidad para explicar dicho fenómeno, cuya propia existencia cuestiona sus modelos.

La ciudad ilegal. Notas conceptuales

Este artículo no ha de ocuparse de la informalidad laboral, sino de la ciudad ilegal e informal. El relacionamiento entre ambos es un tópico ampliamente abordado en las ciencias sociales, el cual surge de la convergencia histórica en América Latina, hacia mediados del siglo XX, de la migración a las ciudades, la obtención de empleos poco seguros y mal pagados y el hábitat en asentamientos precarios.

En la década de 1960 la teoría de la modernización asumiría que ambas informalidades (laboral y urbana) eran expresión de una transición de la sociedad tradicional a la moderna. Desde la «teoría de la dependencia», los sociólogos asumieron consideraciones más complejas: no había una correlación precisa entre trabajadores informales y asentamientos precarios. Antes bien, los obreros brasileros, o los profesores o policías peruanos, ambos adscritos a la economía formal, habitaban dichos asentamientos precarios junto con las capas laborales informales. Hacia la década de 1990, el pensamiento liberal abrió puntos de debate al sostener que la informalidad laboral era una opción racional (medios / fines) que los actores ponían en práctica y que la propia formación de barrios precarios respondía a actos racionales para acceder a la tierra urbana¹.

¹ Respecto a la informalidad laboral ver: Perry, Guillermo. *Informalidad: escape y exclusión*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2007. Sobre la informalidad urbana ver: De Soto, Hernando. *El otro sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia (ILD), 1986.

El arquitecto Jorge Enrique Hardoy, uno de los primeros en plantear con consistencia la existencia de la ciudad ilegal, la definía como «formada por muchos barrios ilegales autoconstruidos, incluso autogobernados y administrados por millones de personas»². Distinguía la ilegalidad en diferentes situaciones y procesos: tenencia del suelo, formas de acceder a los ingresos, uso de los materiales de construcción, características de las viviendas autoconstruidas, forma de solicitar asistencia médica o de utilizar la red pública de energía, agua potable y transportes. Luego añadía que «deben existir errores profundos en la legislación de los países de América Latina cuanto todos o casi todos los actos que realizan a diario millones de habitantes para sobrevivir son considerados ilegales»³.

La ciudad ilegal alude a prácticas sociales de agentes (empresarios, pobladores) que vulneran el marco legal existente. El concepto de ciudad informal es cercano al de ilegal, pero no de naturaleza jurídica sino económica. Refiere a actividades generadoras de ingresos que se dan en las urbes que no están reguladas por el Estado, realizadas en un medioambiente social donde actividades similares sí están reguladas⁴. La ciudad ilegal como la informal son figuras o categorías que nos permiten ver las prácticas ilegales e informales, así como sus consecuencias, en las urbes y que son producidas, en un sentido general, por negociaciones entre el Estado y la sociedad. La ciudad formal y legal y la informal e ilegal constituyen una unidad producto

² Hardoy, Jorge E. «Reflexiones sobre la ciudad latinoamericana». En: M.Lungo, ed. *Lo urbano: teoría y métodos*. Costa Rica: Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), 1989.

³ Hardoy, Jorge E. «Reflexiones sobre la ciudad latinoamericana». En: M. Lungo, ed. *Lo urbano: teoría y métodos*. Costa Rica: CSUCA, 1989.

⁴ Portes, Alejandro. *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Porrúa, 1995.

de un único proceso histórico y espacial⁵. Las vías en que se materializa la ciudad ilegal e informal admiten modalidades como la invasión de tierras, los mercados informales de tierras (a cargo de promotoras o traficantes), los alquileres subestándar y la edificación en zonas no autorizadas.

Ahora bien, en cuanto definición, forman parte también de la ciudad ilegal e informal aquellas prácticas de constructores, urbanizadores y promotores inmobiliarios que vulneran los códigos urbanos. Por lo tanto, la ciudad ilegal e informal no es solo un tema de pobres, pudiendo comprender otros sectores sociales. Existen ciudades en que la ciudad ilegal e informal producida por los promotores, por ejemplo la construcción de condominios cerrados sobre zonas de reserva ecológica, puede superar en número de unidades habitacionales a las de los pobres. En las ciudades peruanas si bien existe también este tipo de ilegalidad «desde arriba», la presencia de las modalidades populares de ilegalidad es bastante amplia y nos ocuparemos de ella.

Neoliberalismo y ciudad ilegal

Este artículo se plantea responder si la ciudad ilegal e informal en el Perú creció a raíz de la aplicación del modelo neoliberal o, antes bien, se contuvo. La pregunta sobre si la aplicación de los modelos neoliberales incrementa o reduce la informalidad laboral es un tema de debate como tal. En cuanto a la ciudad informal, la frontera siempre móvil entre lo formal o informal depende mucho de lo que haga el Estado. Tanto las visiones críticas sociológicas como la «teoría de los bienes públicos» han insistido en que la vivienda, el suelo, los servicios e infraestructura (agua, transporte, vías) requieren de una fuerte intervención pública, dada la presencia de lo que los economistas denominan las «fallas» del mercado.

⁵ Calderón, Julio. *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), 2005.

Conceptualmente, poco se discute –o debería discutirse– si la producción de vivienda debiera recibir subsidios o no. Es asumido que bienes como la vivienda social o el transporte público requieren de un fuerte componente de subsidio, tal como es admitido en los países desarrollados. Esta constatación ha sobrevivido, inclusive, a los fuertes procesos de mercantilización de la vivienda ocurridos en Europa del este y América Latina desde la década de 1990. Por ello, parecería difícil, incluso para los enfoques liberales sobre la economía, implementar políticas desconociendo tales aseveraciones y no guardar cierta prudencia frente a las consabidas «fallas» del mercado.

Sin embargo, esto no ha sido así. Las experiencias de Chile y Perú, por ejemplo, muestran que los modelos neoliberales puestos en juego intentaron, en un primer momento, deshacerse del marco regulador urbano y dejar el suelo y la vivienda al libre mercado. El gobierno chileno de Augusto Pinochet, el primer experimento neoliberal en el mundo, se demoró un lustro en darse cuenta de que el mercado no resolvería la demanda ni la necesidad de vivienda. Por ello recurrió al subsidio y a la política de vivienda de interés social que, en su continuidad, en 1996, llegó a producir 100 mil viviendas en un año. Al Estado peruano también le tomó un lustro, entre el desarme del sector vivienda en 1992 y la creación del Fondo Mi Vivienda entre 1997 y 1998, descubrir la necesidad del subsidio. Pero, a diferencia de lo hecho en Chile, su política de vivienda de interés social resultó fallida. Por ejemplo, Techo Propio / Adquisición de Vivienda Nueva, entre 2003 - 2012 solo pudo cubrir un 30% de sus metas fijadas en cuanto a producción de vivienda (poco menos de 30 mil unidades en 10 años).

De modo que la «solución del mercado» para la necesidad de vivienda demostró todos sus límites, ya mostrados históricamente en la experiencia de los países desarrollados e incorporados a la teoría social y urbana. Se pensó que desregulando todo lo posible el mercado encontraría las soluciones. He insistido, por el contrario,

que este camino tenía y tuvo consecuencias lamentables y fácilmente deducibles: el incremento de la informalidad urbana. Mi razonamiento es simple: si la vivienda social requiere subsidio, su ausencia o su práctica fallida conducirán a un incremento de la ciudad ilegal e informal, dado que grandes partes de la población no encontrarán otro camino.

Mostraré esta proposición a través del incremento de las dos principales modalidades actuales de ciudad ilegal e informal que se dan en el Perú urbano: los llamados Barrios Urbano Marginales (BUM) y los «cuartos de alquiler».

Los Barrios Urbano Marginales (BUM)

Observemos las estadísticas peruanas respecto a lo que en nuestro medio concierne a la vía de acceso más común de la ciudad ilegal: la formación de barriadas o BUM.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) dice al respecto:

«Si se compara el total de asentamientos humanos urbanos identificados por el RENAMU⁶ 2001 - 2002 con el total de 'pueblos jóvenes censados' durante el año 1993, estos habrían crecido en 247%, es decir, casi 2.5 veces más en ocho años. Esta comparación sólo tiene propósito referencial, por cuanto en dicho periodo, diversos barrios urbano - marginales deben haberse consolidado, convertido en urbanizaciones populares e integrado a la ciudad formal. En buena cuenta, se desmarginalizaron»⁷.

El MVCS responde a la pregunta: entre 1993 y el 2001 - 2002, que corresponde a la aplicación de la política dura del neoliberalismo (sin subsidios a la vivienda social), los BUM a nivel nacional crecieron por 2.5 veces más. Esto sin contar, como bien aclara

⁶ Registro Nacional de Municipalidades del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Nota del editor.

⁷ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). *Situación de los Barrios Urbano - Marginales en el Perú 2004 (primera aproximación)*. Lima: MVCS, 2005.

el MVCS, aquellos barrios que al consolidarse dejaron a efectos estadísticos de ser parte de la ciudad ilegal e informal. En 1993 había 3003 BUM y al 2002 estos eran 7419, lo cual podría ser considerado el legado del régimen de Alberto Fujimori. Al 2012, según el último censo de BUM, estos habrían sobrepasado los 10 000. En números fríos, los BUM entre 1993 - 2012 se multiplicaron por 3.3.

Para tener una idea precisa de lo que se está midiendo, el MVCS define a un BUM como un núcleo urbano de conjunto de viviendas precarias, sin infraestructura urbana ni servicios básicos⁸. Definición que, en buena cuenta, deja de lado las consideraciones jurídicas vinculadas a la tenencia de la tierra para centrarse en los aspectos físicos. Por lo tanto, la labor masiva del Organismo Nacional de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), que entre 1996 y el 2000 otorgó más de un millón de títulos de propiedad, no abona en el descuento de los BUM. La reducción de los BUM sería, en realidad, producto de programas de mejoramiento y provisión de servicios e infraestructura y, claro está, del aporte de la propia población.

En los años noventa del siglo XX, desregulación de por medio, el proceso de formación de los BUM devino en caótico y descontrolado, ocupando los pobres microrrelenos sanitarios, terrenos contiguos a centros penales y, sobre todo, las partes altas de los cerros, en los que solo unos 20 años atrás los pobladores asentados en la parte baja juzgaban inhabitables. Las propias ciudades, empezando por Lima, rompieron su propio patrón de crecimiento, marcado ya por la segregación espacial, aumentando la desigualdad y la miseria. Es la época en que surgen Ticlio Chico en Villa María del Triunfo o Chancherías en San Juan de Miraflores, y la desaparición de muchas «áreas de reserva ecológica» en los «conos».

El panorama podría haber mejorado si, como ocurrió en Chile, el Estado hubiera tenido la voluntad de inversión y el éxito para lograr

⁸ MVCS. *Situación de los Barrios Urbano - Marginales en el Perú 2004 (primera aproximación)*. Lima: MVCS, 2005.

mecanismos formales de acceso a la ciudad. Pero este esfuerzo solo se intentó en el siglo XXI. A pesar de las buenas intenciones de las autoridades de vivienda, la política de vivienda nueva de Techo Propio no ha tenido el efecto esperado.

Los «cuartos de alquiler»

Aunque menos notorios que los BUM, hay otra (sub)modalidad de la ciudad ilegal que, estimo, se ha incrementado en las últimas décadas: los cuartos de alquiler. Esta submodalidad convive con el alquiler en las ciudades de los tugurios tradicionales: corralones, callejones, viviendas subdivididas, casas de vecindad, etcétera. Los cuartos de alquiler no están ni en la agenda oficial ni en la mediática. Solo salen a la luz cuando la señora protagonista del último desalojo sobre la invasión a un terreno baldío, aún bajo el efecto de los gases lacrimógenos, declara ante las cámaras de la televisión que «no tiene donde vivir» y que «no puede pagar el alquiler de los cuartos».

El tema debe ser abordado desde las consideraciones de la estructura urbana de las ciudades. Los censos de 1981, 1993 y 2007 muestran que la tenencia en alquiler pasó primero de 22.7% a 14.9%, en las ciudades peruanas, para luego incrementarse al 18.9%. El incremento del alquiler llama la atención en un país que en los últimos 15 años ha otorgado más de dos millones de títulos de propiedad a iniciales invasores, lo que se supone, debe incrementar la tenencia en propiedad, la cual más bien se ha estancado en un 62%, según los censos de 1993 y del 2007.

La estructura urbana de las ciudades peruanas, especialmente las costeras, ha sido impactada por 20 años de crecimiento económico casi continuo (solo interrumpido por las crisis financieras mundiales de 1997 - 1998 y 2007 - 2008) y por la consolidación urbana que se ha dado en las zonas barriales antiguas e intermedias (los llamados «conos» de Lima). Se han generado nuevos nodos en las ciudades, los cuales han tornado atractiva y con «ventajas de localización»

Cuadro n° 1
Tenencia en alquiler en ciudades peruanas en los censos de 1981, 1993 y 2007

Nivel	1981		1993		2007	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Nacional	3 257 124	100	4 427 517	100	6 400 131	100
Urbano	2 036 712		3 017 681		4 789 588	100
Alquiler	461 433	22.7	449 000	14.9	905 363	18.9
Propia por invasión			171 988	5.7	274 088	5.7
Propia pagándose a plazos	131 006	6.4	155 912	5.1	273 448	5.7
Propia totalmente pagada	1 171 379	57.5	1 876 967	62.2	2 970 082	62
Cedida	150 374	7.4	292 186	9.7	144 127	3.0
Otra forma	122 520	6	71 628	2.4	222 480	4.6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Censos de 1981, 1993 y 2007.

Nota (A). La categoría «propia por invasión» en el censo de 1981 se incluyó en «propia totalmente pagada».

el área barrial intermedia (formada en la década de 1970), especialmente en las ciudades costeras. Por otro lado, la inversión privada formal en alquiler se dirige a una demanda de clase media a media alta en otros puntos de la ciudad, no existiendo una oferta pública de vivienda en alquiler. Se crea así, aunado a las estrategias de rentabilidad de personas naturales, el clima que favorece los «cuartos de alquiler»⁹.

Para decirlo de la manera más sencilla posible, propietarios de casas de exasentamientos barriales, exinvasores, construyen cuartos, a veces con un solo baño, y los rentan a personas jóvenes, recién casadas, recién migradas, con bajos ingresos, con poco empleo formal y que requieren un espacio donde vivir. Hacia el 2007 se pudo detectar que del total de transacciones inmobiliarias, un 49% de las viviendas de Villa El Salvador o un 71% de

⁹ Calderón, Julio. *Estudio de mercado de alquileres en Perú*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012.

las de Huáscar Canto Grande, lo eran vía el alquiler. Se trataba de cuartos de un promedio de 18 metros cuadrados, por los cuales se pagaba unos 28 dólares mensuales, sin existir contrato por escrito entre propietarios e inquilinos¹⁰.

La estimación de la magnitud de los cuartos de alquiler presenta dificultades dado que no hay estadísticas oficiales. No es una categoría que los censos registren, los cuales se limitan a indicar si la vivienda en alquiler es casa independiente, departamento, casa de vecindad, etcétera. Por otro lado, no es posible discernir si al momento de la aplicación del censo el propietario encuestado que renta cuartos admitió tal situación y declaró estas situaciones de inquilinato ilegal.

A pesar de estas limitaciones, puede indicarse que en las ciudades los alquileres predominan en los distritos del área central. Por ejemplo, en Lima, según el censo del 2007, en los distritos de La Victoria y Breña más del 40% del *stock* total de las viviendas era en alquiler. Un *stock* en alquiler entre 36% y 39% lo tienen San Luis, Surquillo y Lince. En los distritos en su origen barriales, el *ranking* en alquiler lo encabeza San Martín de Porres con 25%, seguido por Independencia con 18%. Pero en general, en distritos como Villa El Salvador, San Juan de Miraflores o Villa María del Triunfo, el alquiler oscila en un rango entre 9% a 13%.

El indicador que más se acerca a la problemática del «cuarto en alquiler» en el censo del 2007 es el número de piezas alquiladas por vivienda. Se revela, siguiendo el caso de Lima Metropolitana, que en Villa María del Triunfo el 46% de las viviendas en alquiler solo tienen un cuarto; un 44% en Comas; un 42% en Puente Piedra; un 41% en San Martín de Porres y La Victoria; y un 40% en Villa El Salvador y en San Juan de Miraflores. En distritos de clase media tradicional no se observa esta tendencia. De estos datos se puede concluir que

¹⁰ Calderón, Julio. *Vendedores, compradores e inquilinos en los mercados inmobiliarios de asentamientos urbanos informales de Lima*. Informe para Infomercados - Lincoln Institute (no publicado). Lima, 2007.

el alquiler de cuartos se da principalmente en los distritos de los «conos». A pesar de que allí no hay mucho *stock* de vivienda en alquiler, la que se alquila es de dimensiones reducidas¹¹.

Neoliberalismo y políticas públicas

El nexo entre la aplicación del modelo neoliberal y el crecimiento de la ciudad ilegal e informal no es directo, sino que se encuentra atravesado por la mediación de las políticas públicas. Conceptualmente es una ilusión pensar una desregulación total en la política de vivienda, dado que, en realidad, el mercado de vivienda es doblemente construido por el Estado (en su oferta y demanda) a través de políticas urbanas y de vivienda, instrumentos como la zonificación (*zoning*), el monto de los subsidios, la liberalización del mercado de tierras y otros mecanismos.

Es cierto que el surgimiento y expansión de la ciudad ilegal e informal requiere atender una secuencia histórica de mediano plazo que incorpore los esfuerzos fallidos del urbanismo moderno con la vivienda social y, especialmente, la relación entre las políticas públicas y los patrones de formalización e informalización de la sociedad. Por literatura urbana se sabe que una relación elite / masa condujo a una política de dos caras y que el mismo Estado peruano estuvo involucrado directamente en la producción de la ciudad ilegal e informal, tanto en el periodo del Estado oligárquico como en el de los tibios intentos de industrialización por sustitución de importaciones.

¹¹ No es posible documentar el crecimiento de otras modalidades y submodalidades en que se produce la ciudad ilegal e informal. Queda por indagar qué ocurre con la venta ilegal de tierras por las comunidades campesinas, las urbanizadoras informales («programas de vivienda») y, por supuesto, por las ventas de los traficantes de tierras que, a la vez, son organizadores de invasiones. De igual modo, es muy difícil documentar la problemática de los tugurios de los centros históricos de las ciudades, en donde hay avances de precaristas sobre inquilinos (es decir, exinquilinos que dejaron de pagar alquiler y, además, subarriendan).

Se requiere entender cómo las políticas públicas aplicadas en el modelo neoliberal incrementaron los BUM. Propongo, ciñéndome al quehacer y discurso de la política pública urbana bajo el neoliberalismo, que es posible distinguir dos fases en la política de vivienda. Una primera, ocurrida entre 1990 y el 2000, caracterizada por la opción del libre mercado como solución a la vivienda y, a la vez, el *laissez faire* a la ciudad informal, encubierta bajo el llamado «pago de la deuda social con los pobres». Una segunda, entre el 2002 y el 2013, caracterizada por el subsidio a la vivienda bajo el «enfoque de la demanda» y el modelo ABC (ahorro, bono y crédito). En las líneas que siguen no se propone entrar en los detalles de estas fases, sino reflexionar en sus consecuencias para la expansión de la ciudad ilegal e informal.

La opción por el libre mercado y el *laissez faire* a la barriada, durante el largo gobierno de Alberto Fujimori (1990 - 2000), ha sido ampliamente documentada¹². En primer lugar, el aparato público frente a la vivienda, constituido fundamentalmente hacia la década de 1960 (Banco de la Vivienda, sistema mutual, urbanizaciones populares de interés social, ley de expropiación, etcétera) fue eliminado, incluyendo la desaparición del Ministerio de Vivienda en 1992. En su lugar se privatizaron empresas de servicios y el marco legal se ajustó a la promoción de la inversión privada (Ley de Tierras de 1995, recorte de la expropiación en 1993, entre otros). En segundo lugar, se desarrolló una fuerte política social hacia los pobres urbanos, liderada desde el Ministerio de la Presidencia, que otorgó más de un millón de títulos de propiedad, créditos indiscriminados a través del Banco de Materiales y redes de agua y energía con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). El propio régimen neoliberal terminó por alentar nuevas invasiones de tierras (por ejemplo Chancherías en San Juan de Miraflores)

¹² Calderón, Julio. *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: Lincoln Institute of Land Policy - SINCOs, 2005.

para luego proceder a reubicaciones (caso Pachacútec) y generar una masa mayor de invasores para titularlos.

El régimen de Fujimori logró, por un lado, una política urbana liberalizadora y privatizadora en beneficio de las empresas transnacionales, y de otro lado, una política social en favor de los pobres urbanos. Esta curiosa amalgama, que los científicos políticos no tardaron en denominar «neoliberalismo populista», permitió dotar al régimen neoliberal de cierta legitimidad social e incluso contribuir con una base social al fujimorismo, aún vigente.

Las consecuencias para la ciudad ilegal e informal fueron obvias: el incremento de los barrios urbano marginales dadas las expectativas generadas por el *laissez faire*, tal como documentan las propias estadísticas oficiales que he mostrado. Pero aún habría más. Las nuevas formas de hacer política, que incluyeron el desprestigio del sistema político y el de los partidos, y un régimen autoritario que olvidó los principios de la separación de poderes (tan caros a la democracia representativa), terminarían por reforzar, con toda crudeza, los lazos de dependencia entre un líder / Estado vertical que «todo lo puede» y una masa urbana pragmática alejada de comportamientos ciudadanos. Los patrones de la informalidad política fueron base para la producción, o refuerzo, de determinado tipo de identidad popular (pragmática, violenta, «cultura combi») que encontraría expresión en la cultura política y el comportamiento sociocultural de una parte de la población que habita en la ciudad ilegal e informal.

Una segunda fase está marcada por la reconstrucción del sector vivienda, la aplicación explícita de subsidios y el predominio de un discurso en contra de la ciudad ilegal e informal. Desde el 2002 - 2003 a la actualidad, ha habido cambios profundos en la política de vivienda a raíz del despliegue y éxito del Fondo Mi Vivienda para la clase media, la formación del ministerio del sector (MVCS) y la apuesta por los sectores de menores ingresos con Techo Propio, en especial desde el 2007.

La política de vivienda, siguiendo la ola liberalizadora en América Latina, se basó en el principio básico del neoliberalismo: Estado facilitador y mercado ejecutor. Se desarrolló un «enfoque de la demanda» y el modelo ABC (ahorro, bono y crédito). La política de vivienda ha buscado que la modernización del país acompañe el crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza, y que ello se exprese en la promoción de la ciudad formal y la inclusión social bajo los mecanismos del mercado (subsidiado). El Estado se opone y busca contener el crecimiento de la ciudad ilegal e informal, no tanto a partir de un enfoque de derechos, sino en el entendido de que el crecimiento de la economía requiere la expansión de las empresas a ámbitos «no modernos» o «precapitalistas», como lo pueden representar las invasiones de tierras, los mercados ilegales de tierras o la autoconstrucción de viviendas.

Comparto en sus aspectos generales, aunque por razones más bien vinculadas a la equidad e inclusión social, los lineamientos de combatir a la ciudad ilegal e informal, reconstruir el aparato de Estado, otorgar subsidios y tener una explícita política de vivienda decente. No obstante, los resultados muestran que el Estado peruano está fallando en sus esfuerzos por combatir la informalidad y promover la inclusión social. Los BUM se siguen incrementando, la política de vivienda social nueva de Techo Propio solo alcanzó el 30% de sus metas entre el 2003 y el 2012, prolifera el inquilinato ilegal y continúan las políticas curativas como las de distribución de títulos de propiedad.

Mi argumento central plantea una crítica estructural a la política de vivienda. Estos resultados no son consecuencia de algo que se hizo mal en el modelo neoliberal, sino de su propia concepción, aplicación y contradicciones. La política de vivienda frente a la ciudad ilegal e informal tiene dos dimensiones: por un lado, una curativa, es decir, formalizar lo informal («desmarginalizar»), y por otro, una preventiva, que consiste en garantizar mecanismos formales de acceso al suelo y a la vivienda que tornen irrelevante

el acceso informal al suelo, es decir, que atiendan a la demanda efectiva y potencial de vivienda. A pesar de los subsidios (en bonos, terrenos públicos baratos, entre otros), los mercados no han logrado atender la demanda de los más pobres.

El fracaso de la opción del mercado subsidiado, bajo el modelo neoliberal peruano, tras el de la opción del «libre mercado» de 1990, tiene correlato en el propio modo de relación que existe entre el Estado y los pobladores urbanos informales. Dado que no se puede contener la ciudad informal, hay que aceptarla, pero de manera discreta, lo que ha implicado modificaciones en el marco jurídico, creando intersticios como la laxitud frente a las ocupaciones de áreas de riesgo o los dispositivos que crean nuevas figuras jurídicas para permitir que asentamientos no titulados accedan a agua potable (como por ejemplo, la ley n° 28687 de marzo del 2006). El trasfondo de esta laxitud contiene el germen de la informalización de la relación Estado y pobladores, el desistimiento del fomento de la ciudadanía y la posibilidad siempre latente del clientelismo político, en especial en coyunturas electorales (como la del año 2011 - 2012).

Epílogo

El punto central es promover programas de vivienda social, o en su variante del desarrollo progresivo, programas de acceso ordenado al suelo urbano o «núcleos básicos», de modo tal que hagan innecesarias las invasiones, los mercados ilegales de tierras o los alquileres subestándar.

La limitación de la política del Estado peruano reside en la concepción del modelo de mercado ejecutor y Estado facilitador. Este modelo se expresa de diversas maneras. En principio, el modelo ABC (ahorro, bono y crédito) al centrarse en la viabilidad del mercado excluye al nivel socioeconómico E (estimado en 12.7% de la población al año 2011) por no tener capacidad de ahorro. Con lo cual, la política dirige a estos sectores a la informalidad,

a las invasiones (BUM) o a los «cuartos de alquiler». Enfrentar esta situación no es tarea fácil pues ello llevaría a discutir sobre un subsidio al 100%, aspecto sobre el cual el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha manifestado su desacuerdo en diversas oportunidades. Por otro lado, y en la misma idea del Estado facilitador, no hay propuestas de vivienda pública en alquiler, mecanismo que funcionó bien hasta la década de 1960 y que fue abandonado por razones ideológicas.

La apuesta por una política de vivienda social (Techo Propio) y, a la vez, un marco regulador desmesuradamente protector de la propiedad privada es otra gran limitación de la política. Existen trabas legales que dificultan las expropiaciones en el marco de políticas de libre mercado, ausencia de propuestas de urbanización asociada o de «ajuste de tierras» (tipo España), o de reserva de porcentajes de tierras para vivienda social en los emprendimientos (como en Colombia). Estas limitaciones, legales y políticas, inciden en la dificultad de evitar la especulación de terrenos que, como existe un consenso total, impide el desarrollo de la vivienda social. Especulación que, a su vez, resulta estimulada por el propio crecimiento económico e incremento de la clase media. Abordar esta temática es compleja y difícil porque, y en este punto convergen el neoliberalismo con el conservadorismo, los derechos de la propiedad privada, sagrada e inexpugnable, es una de sus banderas.

No hay duda de que el Estado peruano debe continuar con la política de regularización de tenencia de la tierra, expresada en los 2.2 millones de títulos de propiedad otorgados por el COFOPRI entre 1996 y el 2013. También se debe continuar con los programas de provisión de agua en las ciudades y de mejoramiento (tipo Mi Barrio), involucrando a las municipalidades, así como con el subsidio a la construcción de vivienda en los terrenos (Techo Propio, Mi Construcción). Aun así, eso solo permitirá pasar los BUM a la ciudad formal y legal, más no impedir que el acceso informal a la tierra y a la vivienda siga siendo el rasgo predominante de la ciudad neoliberal peruana.