

El Problema de la Vivienda en el Perú, Retos y Perspectivas

Jesús Quispe Romero

Colaboradores:

Teresa Arias Ávila

Paul Maquet Makedonski

En el Perú, la necesidad de mejoramiento de la vivienda, el llamado déficit cualitativo, es un elemento sustancial del problema de la vivienda, afectando al 74 por ciento de la población. Es decir, en una gran mayoría de casos las viviendas ya existen pero las condiciones de habitabilidad son inadecuadas. El presente artículo analiza en qué medida las actuales políticas de vivienda afrontan esta problemática. Interesa conocer los programas y proyectos en curso, sus características y sus condiciones financieras, entre otros factores. Así mismo, las estrategias de intervención tanto en materia de vivienda como en la dotación de servicios y equipamiento público. Y se analizan por último, las alternativas levantadas desde la sociedad civil y las posibilidades de su implementación para afrontar la problemática a la que hemos hecho referencia.

Palabras Clave: Mejoramiento Habitacional, Déficit Cualitativo, Habitabilidad, Políticas de Vivienda.

In Peru, the need to improve housing quality, the so called qualitative deficit, is a substantial problem to housing and it affects 74 per cent of the population. That means that in most cases the houses do already exist but their inhabiting conditions are inadequate. This paper analyses to what extent housing policies face this problem. It is interesting to know the current programs and projects, their characteristics and financial conditions among other factors, as well as the housing, services and equipment strategies. Private alternatives and their feasibility to face this problem are also analysed.

Key Words: Housing Improvement, Qualitative Deficit, Habitability, Housing Policy.

1. INTRODUCCIÓN

La economía peruana en la última parte del siglo XIX y primeras décadas del XX, se sustentaba en la producción agrícola y en la exportación de materias primas tales como el guano, la caña de azúcar y después el caucho. Paralelamente, las necesidades de la vida moderna llevaron al desarrollo de una incipiente industria que congregó a un naciente proletariado urbano. ▶ 1 En ese contexto, en los años veinte, las ciudades se modernizaron -se construyeron grandes avenidas al estilo haussmaniano y se remodelaron edificios de carácter histórico-; y se construyeron casas para empleados y obreros -en el caso de Lima, en las localidades del Rímac y en el puerto del Callao-. En materia de vivienda social, algunas instituciones se encargaron de la construcción, alquiler y supervisión de la higiene de las viviendas de los sectores de menores recursos. Tal es el caso de la Beneficencia Pública de Lima, que construyó entre 1928 y 1942, 22 edificios en barrios periféricos del Centro de Lima.

Entre 1936 y 1939 el programa de Barrios Obreros patrocinado por la Dirección de Obras Públicas del Ministerio de Fomento, construyó cuatro conjuntos ubicados en terrenos de zonas de expansión de la ciudad (Cuadro N° 01). Estos conjuntos de viviendas carecieron, no obstante, del equipamiento necesario y no contaron con un sistema que los integre plenamente a la ciudad. “La excepción fue el último Barrio Obrero de la Victoria, edificado en 1936 (... que) consideró viviendas con diferentes distribuciones de acuerdo a las diversas necesidades de las familias (...) se incluyó por primera vez un campo deportivo que constituyó un invalorable aporte a toda la comunidad”. ▶ 2

CUADRO N° 01: Obras ejecutadas durante el Gobierno de Benavides

Denominación	Número de viviendas
Barrio Obrero de La Victoria	60 casas independientes
Barrio Obrero del Rímac	44 casas independientes
Barrio Obrero Av. Bolognesi I	16 casas independientes- Block de 40 departamentos
Barrio Obrero Av. Bolognesi II	Block con 206 departamentos

Fuente: SANCHEZ, Abelardo. El laberinto de la ciudad – Políticas urbanas del estado 1950-1979. DESCO. Lima. 1980. Pág.113.

Esta experiencia, aunque limitada, fue uno de los primeros aportes estatales destinados a abordar el problema de la vivienda. Sin embargo, debido a que no se trató de una respuesta integral, no consiguió influir directamente en la solución del problema de la vivienda. “Su gran acogida tuvo como inconveniente su limitada oferta respecto del número de beneficiarios y costos”. ▶ 3 Así, en los años posteriores, la construcción de nuevas viviendas destinadas a obreros fue sobre todo producto de la presión social.

Los cambios políticos y económicos, tanto nacionales como internacionales de la segunda post guerra favorecieron la concentración poblacional en las ciudades capitales, lo que indujo a un acelerado proceso de migración entre los años 40 y 60. Uno de los productos principales de este fenómeno fue la aparición de las barriadas. “A partir de la segunda mitad de los años 40 las barriadas conocen dos ubicaciones preferenciales [en Lima]: los cerros que bordean el centro de la ciudad al noreste y las márgenes del Rímac al este. Es claro que en esta elección dos variables han sido determinantes: el bajo valor de los terrenos y la proximidad a zonas de actividad”. ▶ 4

1 ◀ **RUIZ, Manuel.** Vivienda Colectiva Estatal en Latinoamérica, 1930-1960. **UNI-FAUA-INIFUA. Lima 2003. Pág. 17.**

2 ◀ **DORICH, Luis.** Al rescate de Lima – La Evolución de Lima y sus planes de desarrollo urbano. **SAGSA. Lima 1996. Pág. 44.**

3 ◀ **RUIZ, Manuel.** Vivienda Colectiva Estatal en Latinoamérica, 1930-1960. **UNI-FAUA-INIFUA. Lima 2003. Pág. 44.**

4 ◀ **DRIANT, Jean-Claude.** Las barriadas en Lima. Historia e Interpretación. **DESCO. Lima. 1991. Pág. 48.**

El tema de las barriadas en el Perú es necesario comprenderlo en su especificidad debido a la cantidad de habitantes que tienen y al fuerte grado de cohesión social que se ha presentado históricamente en cada una de ellas. “Las barriadas” son responsables por una parte considerable del crecimiento urbano del área metropolitana y de la creciente dimensión de las ciudades peruanas en general. En el caso concreto de Lima allí vive aproximadamente la cuarta parte de la población “capitalina” en alrededor de 100.000 viviendas construidas fundamentalmente por el esfuerzo de sus pobladores y sin ayuda económica o técnica de parte de el Estado. Debe destacarse el hecho de que el aporte de los pobladores de “barriadas” a la solución del problema de la vivienda ha sido comparativamente mucho mayor que el aporte organizado de la sociedad a través del Estado.” ▶ 5

Por otro lado, la fuerte presión poblacional por acceder a una vivienda cerca de las zonas de mayor actividad económica, ha generado, entre otras causas, la toma de terrenos públicos o privados por parte de la población sin control real de la autoridad, que más bien ha alentado esta iniciativa como una solución al problema de la vivienda. Estos terrenos han estado ubicados preferentemente en las márgenes de ríos, laderas de cerros o grandes lotes baldíos periféricos a la ciudad. En 1940, la propuesta de las unidades vecinales formó parte del Programa Nacional de Vivienda de aquella época. Diez años más tarde, este programa consideraba que la construcción de siete Unidades Vecinales adicionales ayudaría a solucionar de manera significativa el problema de la vivienda y el surgimiento de nuevas barriadas en Lima.

En efecto, hasta mediados de la década del 50, la concepción de vivienda para sectores de bajos ingresos estaba resumida en el concepto de Conjuntos Habitacionales construidos por el Estado. Pero esta oferta aún no llega a seleccionar de manera precisa el mercado al cual quiere atender. Es así como se construye tanto en la periferia de la ciudad como en zonas urbanas consolidadas. Destacan en este sentido la Unidad Vecinal de Matute (ubicada en un distrito popular, La Victoria) y el Grupo Miraflores (localizado en un distrito de mayor nivel económico, Miraflores). El sistema de financiamiento dependía en muchos casos de préstamos internacionales y el costo de las viviendas no era favorable para los sectores pobres de la sociedad. En el caso de la Unidad Vecinal de Matute, la adjudicación fue por sorteo, y los pagos tenían una duración de 15 años en promedio. Por un departamento de 70 m²., la mensualidad era de 350 soles, que representaba en esa época, más del 50% del salario mensual promedio de un obrero.

A inicios de la década del 60 se suscitaron los primeros disensos en torno al enfoque del problema de la vivienda en el país, las necesidades del público usuario y el rumbo que debían tener las políticas de vivienda del Estado. El arquitecto Adolfo Córdova, en su informe “La vivienda en el Perú”, encargado por la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda afirmaba ya en esa época que: “...la magnitud y gravedad (del problema de la vivienda) son mayores de lo que generalmente se estima. Se puede asegurar que más de la mitad de la población metropolitana requiere de una nueva vivienda pero que, al mismo tiempo, no menos del 75% está en las actuales circunstancias en incapacidad de pagar el alquiler comercial que significaría una vivienda mínima aceptable...” ▶ 6

5 ◀ DELGADO, Carlos. Tres planteamientos en torno a problemas de urbanización acelerada en áreas metropolitanas: El caso de Lima. Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo. Lima, 1968. Pág. 8.

Para esos años los gobiernos tenían dos actitudes diferenciadas con respecto al problema de la vivienda:

- a) Para los sectores de bajos recursos, el asistencialismo y la construcción de unidades de vivienda de bajo costo, como en el caso del "... Gobierno de Prado (que) abrió una opción pragmática por el apoyo a las barriadas, patentizada no sólo en su reconocimiento legal, sino en el apoyo técnico que no fue acompañado por sustanciales obras en la vivienda construida"; ▶ 7 y
- b) La introducción de programas de vivienda para sectores medios a través del financiamiento vía el Sistema Mutua.

Esta doble actitud, la política de dos caras, en palabras de Gustavo Riofrío, sentó las bases estructurales del actual crecimiento urbano en Lima, "El intento de transformar los asentamientos barriales en urbanizaciones populares o Ciudades Satélites, fue el proyecto y el fracaso del régimen en materia de vivienda. Llevó a cabo la construcción masiva de chalets para la pequeña burguesía urbana y empujó hacia los extremos la expansión popular a través de estas Ciudades Satélites, que en algunos casos no eran otra cosa que barriadas que no querían serlo pero que lo fueron, como Ciudad de Dios". ▶ 8 Vale precisar que en esa época se construyeron 3 "ciudades satélites"; San Juan, Ciudad de Dios y Ventanilla. Los programas constaban de lotes económicos con servicios básicos.

La construcción de viviendas en nuevos núcleos urbanos, prácticamente aislados de la actividad productiva, industrial y comercial, no solucionaron los problemas existentes debido principalmente a que no existía "trabajo" cerca de estos núcleos.

Hacia los primeros años de la década de los sesenta, las políticas públicas de vivienda se afianzaron en la construcción de vivienda para sectores medios, favoreciendo la presencia de financieras y constructoras privadas. Paralelamente los sectores populares consolidan las barriadas y obtienen los servicios básicos, tales como agua y energía eléctrica. Pero sobre todo es en estas zonas donde el crecimiento urbano de Lima cobra mayor importancia, tanto en área de terreno como en densidad poblacional.

En la década de los setenta, influido por las propuestas de Turner y de Delgado, el Estado inició programas de renovación urbana, destugurización y reubicación de excedentes dirigidos al mejoramiento de la vivienda, como fue el caso de la remodelación de la sexta zona del distrito de El Agustino. ▶ 9 Otro tipo de iniciativa fueron el Lote básico ▶ 10 y Lote tizado, ▶ 11 impulsados por diversos organismos multilaterales. "Es impresionante la cifra de 12.966 lotes tizados en solo tres años frente a 13.565 casas en [...los primeros...] nueve años", ▶ 12 dicen Sánchez y Calderón comentando esta modalidad. Se repetía de una nueva forma el fenómeno de los Barrios Obreros de la década del 30: Los conjuntos carecían del equipamiento social adecuado, integración vehicular con el centro de Lima, y una actividad laboral y comercial que hicieran sustentables a los mencionados conjuntos.

En relación a las políticas de inversiones en estos años, un estudio de la UNICEF concluye que: "Existe una desvinculación entre los planes urbanos, la política de inversiones y la acción generada por el fenómeno barrial, situación esta que ha llevado a una

6 ◀ **CÓRDOVA, Adolfo.** La vivienda en el Perú: estado actual y evaluación de las necesidades. **Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. Lima 1958. Pág. 90.**

7 ◀ **CALDERÓN, Julio y Maquet Paul.** Las Ideas Urbanas en el Perú. 1958-1989. **Cenca. Lima. Pág. 19.**

8 ◀ **SÁNCHEZ, Abelardo; CALDERÓN, Julio.** El laberinto de la ciudad. Políticas Urbanas del Estado 1950-1979. **DESCO. Lima 1980. Pág. 117.**

9 ◀ **Distrito ubicado en el Cono Este de Lima.**

10 ◀ **Lote con las siguientes características, área entre 90 y 120 m2, donde se ha construido un ambiente básico y un servicio higiénico, área construida promedio de 15 m2., con puntos de agua, desagüe y energía al interior.**

11 ◀ **Lote con las siguientes características, área entre 90 y 120 m2, sin área construida, con red pública de agua, desagüe y energía.**

12 ◀ **SÁNCHEZ, Abelardo; CALDERÓN, Julio.** El laberinto de la ciudad. Políticas Urbanas del Estado 1950-1979. **DESCO. Lima 1980. Pág. 133.**

suerte de “planificación a posteriori”, de altísimo costo social y económico. Este marco político-institucional ha contribuido a establecer una acción estatal, fragmentaria, discontinua e inestable, determinando la dispersión de los esfuerzos sectoriales y la frustración de la participación de la población en la satisfacción de sus propias necesidades.” ▶ 13

En el periodo 1980-1984 se priorizaron habitaciones para la clase media y construyeron conjuntos habitacionales como: Torres de San Borja con 2405 viviendas, Precursores para 921, Marbella 300 familias, Pachacamac para 4000, Limatambo 2467, Santa Rosa 4000, Naranjal 2142, en Lima Metropolitana.

Con la creación del Banco de Materiales, en los ochenta, se inició un periodo de crecimiento del sector inmobiliario popular. El préstamo en materiales, sobre todo para el mejoramiento de vivienda fue una de las primeras iniciativas estatales destinada al mejoramiento de la vivienda de los sectores de bajos recursos.

A diferencia de la Constitución de 1979, la de 1993 no reconoció el derecho a la vivienda como una necesidad básica de la persona, y restringió el concepto de políticas públicas. En ese contexto, el financiamiento para la vivienda estatal priorizó a los sectores medios. El Banco de Materiales sin embargo siguió prestando apoyo a nivel nacional para la autoconstrucción pero en menor escala que en la década anterior. Como consecuencia, empezaron a aparecer instituciones financieras privadas como Karpa, que no tuvieron éxito debido a las altas tasas de interés, al bajo nivel de endeudamiento del posible beneficiario, y a las altas tasas de morosidad que se presentaron.

El Plan Nacional de Vivienda aprobado en el 2003 ▶ 14 realiza un diagnóstico exhaustivo del problema de la vivienda y plantea una gama amplia de posibles soluciones. Reconoce por ejemplo, como patrones de ocupación del suelo residencial, la invasión, la formalización y la urbanización progresiva. Con relación al financiamiento habitacional, señala como objetivos:

- a) Lograr un mayor flujo de recursos financieros para apoyar la adquisición, construcción y mejoramiento habitacional.
- b) Disponer mecanismos de apoyo estatal para la población de menores ingresos en su esfuerzo por adquirir una vivienda de interés social prioritario, la construcción en sitio propio o el mejoramiento de su vivienda.

En el marco de este Plan Nacional, el Banco de Materiales tiene en la actualidad los siguientes programas: De apoyo a la autoconstrucción de viviendas, De Vivienda Progresiva y De Vivienda Básica. Los tres programas indirectamente pueden servir para el mejoramiento de la vivienda, pero el segundo contempla de manera explícita que los préstamos que se otorgan pueden ser empleados para la construcción de núcleo básico de material noble (30 m²), módulos de material liviano (18 m²), ampliación y/o mejoramiento de la vivienda.

El programa Mivivienda, por su lado, centrado en sectores medios, ha permitido un crecimiento significativo del sector construcción. El financiamiento de estas obras es posible gracias a que se establece con los bancos un fondo de garantía. Hasta septiembre pasado, el programa llegaba a los 17.500 créditos, con un estimado de

13 ◀ UNICEF. Servicios básicos integrados en áreas urbano-marginales del Perú. Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, UNICEF. Lima. 1981. Pág. 215.

14 ◀ MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. Plan Nacional Vivienda para todos 2003-2007.

inversiones cercano a los 350 millones de dólares. Agregando los otros dos programas del Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción (Techo Propio y los préstamos de BanMat), se llega a una cifra aproximada de 58.594 viviendas nuevas, en los últimos tres años.

En la década del setenta John Turner realizó un análisis de la naturaleza del problema de la vivienda, a que a nuestro entender conserva plena actualidad y que queremos reseñar: “El punto principal que deseo sostener –dice– es que el problema de la vivienda –expuesto en los términos que pienso correctos– **no es un problema de recursos inexistentes sino del buen uso de los existentes y de los inmediatamente disponibles**”.

Según Turner, existe un problema de vivienda cuando los recursos disponibles para la vivienda no son invertidos en programas de vivienda o cuando los mismos no están produciendo una recuperación razonable.

“Diferentes modos de vida son entonces tan o más significativos que la condición física de la vivienda, la tenencia o hasta la renta. Tomemos por ejemplo, el caso de dos familias vecinas en un corralón de los tugurios limeños de tipo barato: uno de los hogares es muy pobre ya que el jefe de familia, desde su llegada a la ciudad, está desempleado o tiene ocupaciones temporales; el otro tiene ingresos irregulares aunque típicamente bajos. Ambos pagan la misma renta que será más alta para la familia más pobre, pero relativamente baja para la menos pobre. Yo sugeriría que la familia menos desposeída tiene el problema de vivienda más agudizado por estar ellos sufriendo innecesariamente de las condiciones físicas del

tugurio y sufrirían aún más si fueran desalojados; el hogar más pobre está menos preocupado del estado de su vivienda y mucho más preocupado con el problema de llenar el estómago. Los últimos están probablemente menos preocupados por la amenaza del desalojo, ya que están preparados para soportar condiciones extremadamente primitivas.

Según los términos de una definición ortodoxa –continúa–, ambas familias están sufriendo las mismas deficiencias y ambas deberían ser trasladadas a una nueva vivienda. Pero esto, sostengo, es enredar el asunto y sería antisocial –por reducir las oportunidades de progresos económicos a la familia más pobre– y poco económico, por ofrecer un subsidio a esta familia para un propósito sin importancia. Pero dado que los servicios ofrecidos fueron apropiados, la familia del trabajador reenumerado estará grandemente asistida a través de la reubicación en su propia vivienda y el dinero que anteriormente se destinó al pago de la renta, televisión, y aun a diversiones que compensaron en parte las intolerables condiciones de la vivienda, sería invertido en la construcción –una de las mayores fuentes de trabajo y distribuidora de bienes.

La inversión pública en vivienda debería, en mi opinión, ser determinada en relación con el capital privado que se encauza hacia los canales productivos locales. Mediante la diferenciación entre tensiones o problemas que surgen de la falta de oportunidades para invertir y aquellos que surgen de la oportunidad para producir, la división entre los problemas sociales y económicos –que siempre me ha parecido más teórica que real– tiende a desaparecer, por lo menos en el campo de la vivienda.” ▶ 15

15 ◀ TURNER, John. Nueva visión del déficit de vivienda. En Cuadernos DESCO, Centro de estudios y promoción del desarrollo DESCO, A1, Febrero. Lima. 1969. Pág. 22 y 23.

Un informe de la ONU, hacia 1963, menciona que la falta de interrelación entre las diferentes políticas de Estado, era uno de los principales obstáculos para la solución del problema de la vivienda en el país; releendo el texto bien podría afirmarse que sus apreciaciones tienen aún vigencia.

"La mayor parte de las políticas de vivienda en el Perú no han sido definidas de manera formal, pero se encuentran implícitas en los planes, programas y proyectos existentes y deben ser interpretadas. Una definición oficial de las políticas de vivienda proporciona una base lógica y continua para las actividades de interés público y privado: por eso, su definición es un requisito indispensable para llegar a una solución satisfactoria del problema de la vivienda en el Perú.

Una política de vivienda realista y efectiva debe estar vinculada a las políticas económicas, de desarrollo social y planificación física del país. La interrelación de estos elementos se ha establecido oficialmente a través de la reciente creación del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, pero su estructura administrativa aún debe someterse a prueba y organizarse.

Se requieren políticas específicas sobre la tierra para que los terrenos urbanos se vean libres de especulación o usos improductivos, y estén disponibles para viviendas. Una tributación apropiada sobre bienes raíces, que contribuya a guiar y controlar el uso de la tierra y a proporcionar los ingresos municipales necesarios, podría desempeñar una importante función en la integración efectiva de la vivienda dentro de los planes generales de planificación física y redundar en una creciente participación del gobierno local en la provisión de viviendas.

La estructura administrativa del sector de la vivienda del Gobierno del Perú ha estado sometida a una serie de cambios en los últimos años, en su mayoría durante 1962 y 1963. Aunque sigue predominando la centralización, la estructura mejorada de la organización tiende a asegurar un mayor grado de coordinación y de definición funcional que en el pasado" ▶ 16.

2. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL PERÚ

Con la finalidad de describir el problema de la vivienda en el Perú se presenta a continuación la descripción del Parque Habitacional, el Perfil habitacional, el Déficit habitacional, y la Producción habitacional.

2.1. Parque habitacional

Según el Censo de 1993, el total de viviendas particulares, ▶ 17 alcanzó en el Perú la cifra de 5.099.592 unidades habitacionales. Esta cifra muestra, en relación con la obtenida en el Censo de 1981, un crecimiento anual de 121.249 unidades con ocupantes presentes. Del total de viviendas, el 80% han sido auto-construidas, ▶ 18 esto es, fueron producidas al margen de la formalidad y carentes de condiciones mínimas de habitabilidad.

A nivel departamental, el mayor porcentaje de viviendas con ocupantes presentes se encuentra en el departamento de Lima (28,3%) ▶ 19 siguiéndole en importancia los departamentos de Puno (6,1%), Piura

16 ◀ HARRIS, Walter; HOSSE, Hans. La vivienda en el Perú. Unión Panamericana, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, ONU. Washington, D.C. Pág. 37-38. 1963.

17 ◀ Desde ese año no se realiza un censo nacional.

18 ◀ "Lineamientos de políticas de vivienda, hacia un Plan Nacional de Vivienda", documento de trabajo, Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, Viceministerio de Vivienda y Construcción, 28 de febrero 2002, Pág. 7.

19 ◀ Datos del Plan Nacional Vivienda para todos 2003-2007, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 2003.

(5,9%), Cajamarca (5,7%), La Libertad (5,6%), Cusco (5,0%) y Junín (4,8%).

2.2. Perfil habitacional

De las características predominantes de la vivienda en el Perú se puede identificar el perfil habitacional:

Tipo de vivienda: casa independiente 87,3%.

Área de ubicación: proporción de 2 a 1 a favor del ámbito urbano, 17,9% en pueblos jóvenes.

Régimen de tenencia: mayoritariamente propietarios 87,3%.

Número de habitaciones: 45,0% del total de viviendas cuenta con 2 ó menos habitaciones.

Materiales: en paredes exteriores: 41,5% en ladrillo o bloque de cemento, 41,2% adobe o tapia; en techos: 34,0% de calamina o fibra de cemento, 29,3% en concreto armado; en pisos: 45,5% de tierra, 37,2% de cemento.

Servicios domiciliarios: Abastecimiento de agua mediante red pública dentro de la vivienda, 60,8%; servicios higiénicos con red pública dentro de la vivienda, 45,1%; alumbrado eléctrico, 69,6%.

2.3. Déficit habitacional

Respecto al déficit habitacional no existe una cifra de común aceptación, por la poca o nula importancia que se le ha venido dando al estudio del tema habitacional en nuestro país. El mayor esfuerzo ha sido elaborado por el INEI ▶ 20 a través de los Censos



FOTOGRAFIA N°1. INTERIOR DE UNA VIVIENDA A.H. 7 DE OCTUBRE

Nacionales de Población y Vivienda y de la Encuesta Nacional de Hogares, esfuerzo que no ha sido complementado con estudios de mayor nivel de desagregación y no se valora en su verdadera dimensión la importancia de contar con información actualizada y no existe la voluntad política para realizar un nuevo Censo, por ello no se considera en el Presupuesto Nacional recursos para tal fin.

Se estima que el déficit habitacional para el año 2000 ascendía a 1.233.000 viviendas, correspondiendo a viviendas faltantes 326.000 (26%), bajo el supuesto de una vivienda por cada hogar (déficit cuantitativo), y 907.000 (74%) a viviendas existentes pero inadecuadas por características físicas y de hacinamiento (déficit cualitativo). El déficit cuantitativo reflejaría el número de viviendas nuevas que se necesitarían; el déficit cualitativo, el número de viviendas que necesitarían ser sustituidas, ampliadas, remodeladas o rehabilitadas.

Los mayores niveles de déficit cuantitativo y cualitativo por características físicas se concentran en los departamentos de Lima 40,9%, Puno 6,6%, Cusco 5,4%, Callao 4,8%, Junín 4,8% y el resto (37,5%) en 19 departamentos. (Ver cuadro N°2)

Cuadro N° 2: DÉFICIT HABITACIONAL

Departamento	Cuantitativo	Cualitativo	Total	%
Lima	155.261	193.195	348.456	28,26%
Loreto	7.634	86.149	93.783	7,61%
Cusco	13.679	78.690	92.369	7,49%
Cajamarca	5.340	81.612	86.952	7,05%
Junín	14.263	52.538	66.801	5,42%
Puno	14.985	45.663	60.648	4,92%
Piura	13.741	38.327	52.068	4,22%
Arequipa	24.072	25.213	49.285	4,00%
La Libertad	15.779	27.764	43.543	3,53%
Huánuco	4.489	38.535	43.024	3,49%
San Martín	5.532	30.378	35.910	2,91%
Lambayeque	10.467	22.925	33.392	2,71%
Ucayali	2.516	30.627	33.143	2,69%
Ancash	9.997	21.864	31.861	2,58%
Amazonas	2.194	24.961	27.155	2,20%
Ayacucho	3.813	23.286	27.099	2,20%
Ica	8.371	10.715	19.086	1,55%
Pasco	1.723	16.656	18.379	1,49%
Huancavelica	1.887	16.014	17.901	1,45%
Apurímac	1.351	14.816	16.167	1,31%
Tacna	4.798	9.329	14.127	1,15%
Tumbes	1.737	6.349	8.086	0,66%
M. de Dios	486	6.592	7.078	0,57%
Moquegua	1.883	4.803	6.686	0,54%
Total	325.998	907.001	1.232.999	100,00%

Fuente : Encuesta a Hogares ENAHO 2001 - INEI

2.4. Producción habitacional primaria: Suelo

Disponibilidad del suelo:

En nuestro país, el suelo para usos residenciales puede resultar siendo escaso o abundante, dependiendo del tipo, tamaño o configuración de la ciudad o sector urbano en el que se pretenda edificar.

Patrones de ocupación:

Los patrones de ocupación del suelo residencial, según tipo de poblamiento, tenencia y nivel de habilitación se pueden agrupar en dos:

- Invasión – formalización – urbanización progresiva, y
- Urbanización previa – adquisición – inscripción registral.

El primero de los patrones prima a nivel nacional, con la consiguiente carencia mayoritaria de derechos de propiedad reconocibles, insuficientes e inacabadas obras de urbanización. Este patrón se repite a lo largo del territorio nacional, con la consiguiente extensión urbana de los centros de población hacia las faldas de los cerros, márgenes de los ríos, terrenos eriazos y terrenos de cultivo.

Marco normativo:

Mientras el uso del suelo urbano para fines residenciales está supeditado a las normas de zonificación, el uso del suelo no urbano está supeditado a las normas de zonificación e integración al área urbana y a la habilitación urbana. Estas se recogen en los Planes Urbanos, Reglamento Nacional de Construcción, Código del Medio Ambiente y otras normas afines, como la Ley General de Habilitación Urbana y los reglamentos provinciales aprobados mediante ordenanzas

municipales. Las últimas modificaciones a la Ley General de Habilitaciones Urbanas N°26878, posibilitan la expansión del suelo urbano, y la sobredensificación. Actualmente “se pueden ejecutar proyectos en área de expansión urbana, en zonas periféricas, en zonas donde se sustituyan áreas urbanas deterioradas, en islas rústicas, o en áreas donde se realicen proyectos de renovación urbana”. ▶ 21

2.5. Producción habitacional secundaria: Viviendas

Modalidades productivas:

La producción habitacional es mayoritariamente informal en nuestro país, está ajena a las formalidades administrativas y exigencias tecnocráticas. Como ya se ha indicado, durante el período intercensal 1981 – 1993, se han construido en promedio 121.249 viviendas por año, siendo éstas, en su mayoría, construidas por el “sector social” y carentes de condiciones de habitabilidad, es decir, viviendas improvisadas, las no construidas para vivienda o similares han crecido en 14,2% en promedio, durante el período intercensal, específicamente, las viviendas improvisadas, es decir aquellas construidas con materiales ligeros (estera, caña chancada) o de desecho (cartón, latas, etc.) o con ladrillos superpuestos, se han incrementado de 28.667 en 1981 a 179.264 en 1993, es decir, 6,2 veces; esto grafica dramáticamente la precarización de la vivienda producida en dicho período; la masiva inmigración del campo a la ciudad y la inexistencia de una oferta formal comercializable de viviendas, concordante con los niveles de ingreso y expectativas poblacionales, ha propiciado la autoconstrucción informal. Las condiciones de la vivienda autoconstruida causa elevadas tasas de morbilidad y mortalidad infantil

(infecciones agudo-respiratorias y diarreicas), violencia familiar, costo excesivo.

Durante décadas, hasta mediados de los noventa, la oferta formal comercializable, más preponderante por sus volúmenes, ha estado a cargo del Estado: barrios fiscales, barrios obreros, unidades vecinales, conjuntos habitacionales, conjuntos residenciales, urbanizaciones populares de interés social, lotes tizados, lotes con servicios, etc. En lo que respecta al proceso de producción residencial formal, a cargo del sector privado, habría que hacer una diferenciación entre los hogares que contratan pequeñas o microempresas para la construcción de su vivienda unifamiliar y el grupo de desarrolladores inmobiliarios que edifican viviendas para su colocación en el mercado. Este último es bastante incipiente, debido, entre otras razones, a la no-incorporación de los necesitados a la economía de mercado, a la desequilibrada relación calidad – precio, y al actuar del beneficiario condicionado a la existencia de regímenes promocionales. A título referencial se puede señalar que en Lima Metropolitana, se concentra el 29% de la población nacional y es el mercado inmobiliario más activo; la oferta formal comercializable durante los años 1999, 2000 y 2001 fue de 4998, 5266 y 5138 viviendas respectivamente. Esta producción formal representa sólo el 4,2% con respecto al promedio anual de viviendas particulares con ocupantes presentes “construidas” durante el período 1981–1993.

La oferta formal de viviendas durante el año 2001 en Lima Metropolitana, se caracteriza por el predominio de viviendas multifamiliares sobre unifamiliares, tanto en unidades como metros cuadrados construidos: diez unidades de departamentos por una de casa construida;

precio medio unitario de la oferta de casas, US \$ 52.647, con un área promedio de 93 m² y un precio promedio por metro cuadrado de US \$ 385; precio medio unitario de la oferta de departamentos US \$ 64.621, con un área promedio de 105 m² y un precio promedio por metro cuadrado de US\$ 565. La mayor frecuencia se presenta en los rangos de precio de US\$ 20.001 a 30.000 dólares (23,7%).

Marco normativo:

El diseño, licencia, ejecución y conformidad de obra, declaratoria de fábrica y administración de las edificaciones están supeditados a las normas técnicas y administrativas recogidas en el Reglamento Nacional de Construcciones, en la Ley de Regularización de Edificaciones, procedimiento para la declaratoria de fábrica y del régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común, en Ordenanzas Municipales, Decretos y Resoluciones de Alcaldía.

Rol del Estado:

En febrero de 2002, el gobierno difunde un documento ²² en el que fundamenta los criterios, conceptos, que guiarán su accionar en materia de vivienda, mencionan que “las políticas en épocas pasadas, que consideraban a la vivienda como un derecho, terminó asignando al Estado un rol asistencialista y ejecutor directo de los productos habitacionales”.

Se propone que “si bien se considera a la vivienda como un bien de innegable connotación social, se destaca como un artículo inmerso en el espacio donde se desarrolla la economía de mercado”, en la búsqueda del “equilibrio” entre las responsabilidades del sector público y privado “el Estado asume un rol normativo, facilitador y promotor de la actividad

privada orientado a la creación de un mercado de viviendas que satisfaga de forma sostenible y permanente las necesidades habitacionales de la población, estableciendo las condiciones para que las familias, cualquiera sea su condición económica, tengan acceso a las oportunidades que el mercado les brinda. En este último aspecto le corresponde al Estado un rol subsidiario y complementario”; el mercado manda.

3. POLÍTICA DE VIVIENDA ACTUAL

La política de vivienda actual se caracteriza por la centralización de programas destinados tanto a la construcción de nuevas viviendas para sectores medios vía el Fondo Mi vivienda, el mejoramiento de la vivienda, con muy poco alcance tanto por la poca difusión como por el bajo presupuesto asignado, al Banco de Materiales, y por último el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, que permite la construcción de obras urbanas, y además brinda trabajo a aquellos vecinos que se encuentran en condición de desocupados.

3.1. Fondo Mivivienda

Es la principal institución pública a cargo de los programas de asistencia para el acceso a vivienda. Fue creada con los objetivos de promover:

- El acceso a viviendas (nuevas), y
- El ahorro con este fin.

Provee acceso al mercado hipotecario a aquellos segmentos de la población con escasa participación en dichos mercados.

²² ◀ “Lineamientos de políticas de vivienda, hacia un plan nacional de vivienda”, documento de trabajo, Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, Viceministerio de Vivienda y Construcción, 28 de febrero 2002.

Productos del Fondo Mivivienda (FMV)

• Crédito Mivivienda

Es un producto hipotecario cuyo objetivo es incrementar la demanda por viviendas mediante tasas de interés por debajo de las de mercado para segmentos de ingresos medios y bajos. El FMV provee créditos de manera indirecta –otorgados a los participantes a través de los intermediarios financieros (banca privada comercial) y manejados por ellos, a tasas de interés menores a las de mercado- Premio del Buen Pagador. Así mismo, el FMV provee los fondos y asume parte del riesgo con la banca comercial: 1/3 del riesgo y tiene orden de prelación último en caso de liquidación de activos. El precio de las viviendas pueden ser de hasta US \$ 30.000.

• Techo Propio

Es un subsidio directo a la demanda diseñado para promover la tenencia de casas nuevas entre los hogares de bajos ingresos.

- Con fines de renovación urbana se financian viviendas con equipamiento adecuado.
- Techo Propio provee subsidios directos (Bono Familiar Habitacional – BFH) a los hogares pobres considerados “elegibles” que decidan comprar una vivienda nueva.
- Se dan dos montos de subsidios, dependiendo del precio de la vivienda: a) US\$3.600 para viviendas hasta por US\$8.000; y, b) US\$1.800 para aquellas entre US\$8.001 y US\$12.000. Sin embargo, sólo el primer monto es demandado en el mercado.
- Los subsidios deben ser acompañados de un crédito hipotecario a través de la banca comercial, cuando sea necesario.

Los criterios de elegibilidad para los subsidios son:

- El proceso de selección determina qué hogares obtienen el subsidio basado en criterios económicos, los cuales se usan para determinar un puntaje para cada familia postulante.
- De acuerdo al número disponible de BFH (disponibles en cada convocatoria del programa), todas las familiar con los mejores puntajes son automáticamente seleccionadas para recibir el subsidio.
- Los postulantes pueden participar las veces que deseen, siempre y cuando satisfagan los criterios de elegibilidad.

Las características del programa para la Renovación Urbana son las siguientes:

- El producto Renovación Urbana se constituye aplicando el BFH para rehabilitación integral de microzonas de Tratamiento [tugurios, zonas hacinadas, predios ruinosos].
- Se respeta el derecho de residencia de sus habitantes.
- Este producto se inscribe dentro del marco general de los planes de desarrollo urbano.

Particularidades del producto Renovación Urbana

- Flexibilidad en la asignación [6 modalidades de aplicación].
- Flexibilidad en el uso de la tierra [construir sobre terrenos ocupados o edificaciones existentes].
- Cooperación y mejora del poder de negociación con los gobiernos municipales.
- Compromiso con los moradores.

Estrategia:

- Segmentación del mercado hipotecario.

3.2. Banco de Materiales (BANMAT)

El Banco de Materiales fue creado en 1980. A partir de 1993, se plantea como objetivo principal la construcción de viviendas en pueblos jóvenes, sus fondos provienen de un fondo rotativo originado con los aportes del FONAVI, ENACE, MIVIVIENDA, entre otros. Se orienta a los Niveles Socio-Económicos más bajos, otorga créditos bajo dos modalidades: (i) Vivienda Progresiva [individual] (ii) Vivienda Básica [grupala]. Su finalidad no es tanto la adquisición de vivienda nueva sino mejoramiento o ampliación. Los créditos se dan, por tanto, por montos más bajos (US\$1.000 – US\$10.000) y a plazos menores (8 – 15 años). La tasa de interés está alrededor de 9% anual en Soles (moneda local).

En los años 1990-2000 desarrolló un masivo programa de apoyo a la autoconstrucción de viviendas siendo sus modalidades principales:

- “Inicio solo”: cuyo monto ascendió a 1.600 dólares (equivalente en moneda local), incluyendo materiales y mano de obra, asistencia técnica, tarrajeo y pintado de fachada, puerta y/o ventana metálica, en este caso el monto cubría una o dos habitaciones desde el cimientado hasta dejar lista para el techo un área aproximada de 36 a 40 m².
- “Techo solo”: con un monto similar al anterior (1.600 dólares, equivalente en moneda local) incluyendo materiales, mano de obra y asistencia técnica, el monto alcanzaba para techar un área aproximada de 60 a 70 m².
- “Inicio con techo o módulo cerrado habitable”: cuyo monto ascendió a 2.300 dólares (equiva-

lente en moneda local), alcanzaba para materiales, mano de obra y asistencia técnica; la obra incluye levantar desde el inicio, techar un área de 36 a 40 m² (2 habitaciones), tarrajeo, pintado de fachada, puerta y/o ventana metálica.

Los plazos de pago fueron de hasta 5 años; una limitación de las modalidades antes descritas es que el BANMAT solo apoya construcciones en primera planta, descartándose la densificación como línea de apoyo principal. ▶ 23

A fines de los años 1990 el Banco de Materiales fue progresivamente desnaturalizando sus fines iniciales; se le añadió funciones vinculadas al apoyo a locales comunales de organizaciones sociales como Comedores Populares y Clubes de Madres, infraestructura de microempresa, locales comerciales en mercados y hospedajes para turismo, con visos de manipulación política, los mismos que fueron captados por la población beneficiada, organizándose en “Comités por el No Pago”, es por ello que en octubre de 2002 solo contaba 14 millones de dólares disponibles, siendo su cartera de créditos de 1.000 millones de dólares, siendo el índice de morosidad superior al 80%.

• Programa de Mejoramiento Integral de Barrios / Mi Barrio

Este programa está orientado a mejorar el entorno habitacional (de la casa para afuera) y condiciones de vida de barrios urbanos marginales.

Permite en Barrios Urbano-Marginales la construcción de obras de infraestructura urbana, servicios de agua y desagüe, pistas, veredas,

23 * A modo de proyecto especial implementó la construcción de viviendas en cerros (similares a Valparaíso) con monto de crédito de hasta 2.300 dólares, con avances similares al módulo cerrado habitable, que puede ser realizado en segundo piso.

construcción de servicios comunales y áreas verdes, entre otros.

El financiamiento opera con el Bono de Mejoramiento Barrial, que otorga el gobierno central, (se conoce que el Banco de Materiales cuenta con US \$ 12 millones para este fin), además del cofinanciamiento con la municipalidad y la Organización Comunitaria, siguiendo la siguiente estructura.

CUADRO N°03: Estructura de Financiamiento por Vivienda / Programa mi Barrio

Fuente	US \$	%
Bono de Mejoramiento Barrial (Banmat)	2,000.00	85
Municipalidad	250.00	11
Organización Comunitaria (pobladores)	100.00	4
Total	2,350.00	100

Fuente: Ministerio de Vivienda, 2004

La principal dificultad de este programa, son los pocos recursos que cuenta la entidad estatal (Banco de Materiales) frente a las ingentes necesidades de los pueblos, el esquema de ejecución, el alto nivel de subsidio (85%), y el elevado número de beneficiarios. Actualmente esta entidad atraviesa severas restricciones financieras para continuar con estas intervenciones.

4. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ACTUAL DE VIVIENDA EN EL PERÚ

El **Fondo Mivivienda**, formado a partir de recursos del Fondo Nacional de Vivienda (proveniente de aportes de trabajadores), constituye un Fondo de

Crédito que es utilizado por la banca comercial para otorgar créditos hipotecarios (plazo promedio de 20 años) orientado principalmente a sectores medios, si bien ha dinamizado el sector construcción, la magnitud de las viviendas construidas (21.598 unidades) entre 1999 y febrero 2005 es el 6,6 % del déficit cuantitativo (325.998 unidades), porcentaje poco significativo ante la magnitud del problema. El esquema financiero asegura el retorno de la inversión en el corto plazo para el inversionista y sacrifica al prestatario a largos periodos de devolución del préstamo, que a la larga resulta oneroso. Los conjuntos habitacionales se construyen al margen de los planes de desarrollo de cada municipio, generando problemas especialmente en la dotación de servicios, falta de equipamiento comunal, y la pérdida de la autoridad municipal. Con el objetivo de rentabilizar la inversión privada en la construcción, se han flexibilizado las normas técnicas de construcción, derivando en que las construcciones no brinden el debido confort (Área mínima de 35m², el área libre en muchos casos puede ser del orden del 10%, etc.).

El **Programa Techo Propio** tiene un componente importante, el "Bono Familiar Habitacional", el mismo que es financiado con préstamos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con la intención de llegar a favorecer a los sectores de menores ingresos para que tengan acceso a la vivienda. El promedio de subsidio es de US \$ 3.600, monto relativamente elevado que no es posible masificar dada la escasez de recursos financieros para este fin; es por ello que hasta el año 2003, solamente se otorgaron 3.643 con una inversión de US \$ 11.05.604, una de las dificultades es que a dicho bono se le añade préstamos bancarios a los cuales no es fácil acceder, añadido a ello el costo de

mantenimiento de cuenta. Además es un subsidio que se brinda sin orientación específica en el sentido que no considera la problemática real que sucede en cada localidad. Consideramos que para solución al problema fundamental de la vivienda -mejoramiento- se ha evaluado que sería preferible que el bono se utilizase con este fin –para asistencia técnica-, pues permitiría una mayor cobertura, debido a que sería menor el aporte para cada vivienda, y mayor el número de familias beneficiadas. También es necesario precisar que el programa de Techo Propio está pensado desde la administración central y debería implementarse a partir de planes locales de mejoramiento de vivienda.

El **Banco de Materiales** tiene líneas de crédito para viviendas, sin embargo en el gobierno anterior su utilización política significó que se visualice como una entidad del Estado a la que no se le debía devolver los recursos se organizaron “Comités para el No Pago” que derivaron en altas tasas de morosidad del orden del 80%, lo cual hace insostenible como entidad financiera; actualmente no está supervisada por la Superintendencia de Banca y Seguros, lo cual significa que los estándares financieros en este caso no son aplicables; ante ello surge la iniciativa de que se convierta en banca de segundo piso, que pueda gestionar recursos pero que los oriente principalmente mediante las Instituciones de Microfinanciamiento (IMF), con la finalidad de que siga contribuyendo desde otra perspectiva y sea menos expuesto al manejo político, de cada gobierno de turno. En el caso del Programa Mi Barrio, es importante el esfuerzo, sin embargo son las expectativas que se generan para un apoyo similar por otros pueblos, que no se van a poder cumplir, en tanto las necesidades son inmensas y los recursos con que cuenta no son muchos.

La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), que es la entidad estatal de financiamiento de segundo piso -en tanto canaliza líneas de crédito del exterior o recursos del Estado, para ser colocados por las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI)-, trabaja con 65 instituciones de las cuales solamente dos son Cooperativas de Ahorro y Crédito. La principal fuente de recursos que oferta para vivienda son de las líneas Hábitat Productivo y del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda, conocido como Fondo Mivivienda (este último es el principal), que aporta a las instituciones financieras “calificadas”, con criterios de calificación excluyentes; tal es el caso que a fines del 2002 ninguna Cooperativa de Ahorro y Crédito ofertaba créditos hipotecarios Mivivienda.

5. PROPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL: “EL SISTEMA DESCENTRALIZADO DE APOYO A LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA Y LA CIUDAD”

La sociedad civil se ha planteado alternativas para afrontar el problema de la vivienda en nuestro país; hacemos referencia al “Sistema Descentralizado de Apoyo a la Producción Social de la Vivienda y la Ciudad” elaborado por el Comité de Campaña por el Derecho a Una Vivienda Digna para Todos y Todas, cuyo Coordinador General es el Arq. Carlos Escalante, integrante del Instituto de Desarrollo Urbano CENCA, que junto a otras instituciones ▶ 24 reflexiona sobre temas de la vivienda y la ciudad. Presentamos este sistema desarrollando los siguientes aspectos: Principios Básicos, Estructuras del Sistema, Instrumentos financieros, Instrumentos técnicos, Funcionamiento, y Rol de los actores.

24 ◀ Participan además las Ong: Ciudad, Servicios educativos El Agustino (SEA), Cepromur, Moray, Desco, Estrategia, Coprodeli, Alternativa, Apdes, Centro Peruano de Discapacidad, Caritas y organizaciones vecinales.

5.1. Principios Básicos

Pobreza y vivienda:

No es posible atacar el problema de la vivienda, los servicios y los espacios públicos, como un hecho aislado del contexto económico, social nacional y las condiciones pobreza existente en nuestra sociedad. Según el documento de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ▶ 25 “mientras la población es más indígena, de mayor edad, más rural, femenina o sufre alguna discapacidad, mayores son las posibilidades de ser pobre o pobre extremo.”

Inversión del Estado en pobreza:

No son los programas de alivio a la pobreza del Estado los que inciden de manera más significativa en su reducción. Según la PCM “Se estima que en la última década el gasto social representó 4 mil millones de dólares anuales, pasando de 3,4% a 4,5% del PBI ▶ 26 entre 1990 y el 2000. Los recursos orientados a los programas de alivio a la pobreza tuvieron una tendencia creciente, de modo que entre 1995 y el 2001 se incrementaron de 178 millones de dólares a 400 millones.” y los “niveles de pobreza permanecen iguales o peores.” ▶ 27

El mejoramiento de vivienda es parte de la lucha contra la pobreza:

Si mejoran las condiciones de habitabilidad, se van satisfaciendo una de las necesidades básicas de los pobladores de menores recursos, contribuyendo con ello a la superación de la pobreza.

5.2. Estructura del Sistema

El sistema se basa en los siguientes elementos:

Recursos Financieros. Microcrédito y subsidio. El

microcrédito, proveniente de un Fondo para la Vivienda Popular y el Hábitat, y el subsidio, del Tesoro Público, asignado anualmente en el Presupuesto de la República.

El Fondo para la Vivienda y el Hábitat Popular está constituido por el 60% de los recursos del Fondo Mivivienda, por los recursos que cuenta actualmente el Banco de Materiales y los que se recupere de su cartera morosa, ▶ 28 y los recuperados del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) actualmente en proceso de liquidación. A ello debe incluirse recursos provenientes de proyectos de Canje de Deuda por Desarrollo y de la Cooperación Internacional.

Las instituciones de Microfinanzas, encargadas de colocar los préstamos calificando a pobladores individuales u organizados y efectuando el seguimiento y recuperación de los préstamos otorgados.

Aspectos técnicos. Las Municipalidades provinciales y distritales estarán encargadas de liderar el proceso a nivel local promoviendo la elaboración de Planes Locales de Vivienda debidamente concertados con las organizaciones sociales y pobladores en general. Las municipalidades además se encargarán de organizar la asistencia técnica a las familias autoconstructoras, para lo cual podrán establecer bolsas de trabajo para profesionales y mandos medios locales, realizar convenios con universidades, colegios profesionales, ONG, etc.

Aspectos sociales. Las organizaciones sociales participan no solo en la difusión de los programas de crédito y asistencia técnica sino también en la calificación social del poblador y en la vigilancia social de los programas. Pero sobre todo las

25 ◀ Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, Presidencia del Consejo de Ministros 2003, Pag. ii.

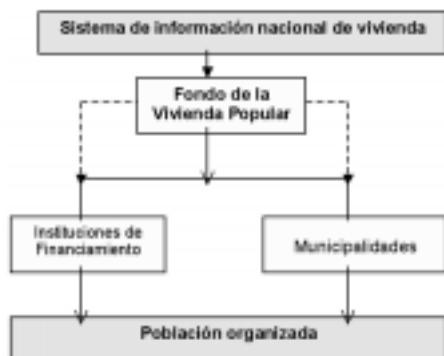
26 ◀ Producto Bruto Interno.

27 ◀ Op cit, Pag. ii.

28 ◀ La decisión de transformar el banco en una instancia de segundo piso y la cartera morosa de mil millones de dólares de los cuales se espera recuperar 50%.

organizaciones sociales deberán tener un papel activo en la priorización de los programas a implementarse en los planes de acción local. También se contempla un sub-sistema de comunicaciones y de desarrollo de capacidades.

ESQUEMA N° 01: Elementos Centrales del Sistema



RECURSOS DEL FONDO 60% del Fondo MI VIVIENDA Recursos existentes y los que se recuperen del Banco de Materiales Recursos de la cooperación: Canje Deuda por Desarrollo.	MIEMBRO DEL FONDO Ministerio de Economía y Finanzas. Ministerio de Vivienda y Construcción Representante de municipalidades Representante IMF Mesa de Lucha contra la Pobreza
--	---

reducido monto de la deuda a adquirir favorece la constitución de garantías no hipotecarias ▶ 29 que por lo tanto no ponen en peligro la propiedad de las viviendas.

De acuerdo a especialistas ▶ 30 los montos pequeños y las tasas de interés de mercado ayudan a la sostenibilidad de los sistemas de microfinanciamiento y la adecuada focalización del mismo “solo se interesan por estos préstamos los grupos de bajos recursos ya que los sectores de bajos ingresos no pueden solicitar préstamos en otros circuitos”. Cabe mencionar sin embargo que en nuestro planteamiento el microcrédito está orientado prioritariamente al segmento social pobre, sin considerar el pobre extremo, el cual deberá ser atendido por otros mecanismos como el subsidio.

Las poblaciones de bajos ingresos por lo general han financiado la construcción de sus viviendas con recursos familiares, lo que por lo general ha demorado excesivamente el proceso de consolidación de sus viviendas; en menor medida se han acogido a programas estatales (Banco de Materiales y Crédito Supervisado) que no han tenido continuidad por las altas tasas de morosidad que los han afectado; o han recurrido al crédito informal que como sabemos es excesivamente oneroso. ▶ 31

Recientemente la política de vivienda está considerando la necesidad de priorizar el mejoramiento de viviendas aunque no se ha podido observar, hasta la fecha, acciones claras hacia la incorporación efectiva de Instituciones de Micro Financiamiento (IMF) ▶ 32 en sus esquemas operativos; es desde estas instituciones que

29 ◀ Por ejemplo garantías solidarias o prendarias.

30 ◀ Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo –IIED– América Latina. Tomado de “El Financiamiento de Iniciativas Comunitarias” Félix Bombarolo y Luis Pérez Coscio

31 ◀ Las tasas de interés pueden llegar hasta el 20% al mes.

32 ◀ Cooperativas de Ahorro y Crédito, EDPYME, Cajas Municipales, son parte de las Instituciones de Micro Financiamiento.

5.3. Instrumentos Financieros

El Microcrédito

El microcrédito, por sus características inherentes de otorgar cantidades pequeñas en plazos relativamente cortos, es un instrumento financiero que puede apoyar efectivamente a las familias autoconductoras. Adicionalmente el

se puede llegar a los sectores de menores ingresos, que son el sector social donde se requiere mejorar las viviendas. Entre las razones que estarían impidiendo esta incorporación figura que la mayoría de estas instituciones no podrían alcanzar a cubrir las exigencias de los órganos oficiales como la Superintendencia de Banca y Seguros. En ese sentido se requiere flexibilizar estos requisitos, apoyar el fortalecimiento de las IMF y desarrollar garantías para este tipo de instituciones a fin de lograr que el microcrédito se extienda y pueda resultar un instrumento útil al proceso de producción social de la vivienda.

Debemos tomar en cuenta que el impacto de una pequeña inversión -facilitada por el microcrédito- en el acondicionamiento del terreno, ampliación y mejora de las construcciones existentes, incluyendo el reemplazo de materiales precarios por otros definitivos en paredes y techos, o la provisión de instalaciones y servicios sanitarios, tiene grandes implicaciones para la salud y bienestar de las poblaciones de bajos ingresos. Otro impacto nada desdeñable es el que se produciría por el incremento en las transacciones locales de compra y venta de materiales y servicios a la construcción. De ahí la importancia de implementar un sistema financiero que masifique el acceso a estos pequeños préstamos.

Por lo tanto se requiere un sistema de micro-financiamiento amplio que cubra el territorio nacional cuyos requisitos se adecuen a las características de las familias auto-constructoras. Para ello se propone articular recursos estatales (provenientes de Fondo Mivivienda hacia la constitución de un Fondo para la Vivienda Popular) con la capacidad de gestión

financiera de las IMF y su conocimiento del segmento social con el que trabajan; tanto en relación a su comportamiento crediticio como a su capacidad de endeudamiento, hábitos de ahorro, etc.

El subsidio

El subsidio es un recurso económico necesario para facilitar el acceso de las poblaciones de menores ingresos y mayor grado de vulnerabilidad a una vivienda digna y un hábitat saludable y seguro. Sobre todo si se parte del enfoque de que la Vivienda es un derecho humano y no solamente una mercancía sujeta a las reglas del mercado. Se considera que la inversión en subsidios a la vivienda focalizados convenientemente puede contribuir a alcanzar una mayor justicia social e incidir en situaciones de exclusión y marginalidad.

De acuerdo a este enfoque el subsidio debe orientarse fundamentalmente a apoyar los esfuerzos de los pobladores de extrema pobreza facilitándole el acceso a componentes esenciales del proceso habitacional, tales como suelo urbanizado y seguro, materiales de construcción y asistencia técnica. No es su objetivo reemplazar las habilidades de la gente sino más bien desarrollar sus capacidades por lo que no se propone como meta brindar viviendas terminadas.

Bajo este marco conceptual el Comité de Campaña plantea que el subsidio a la vivienda en nuestro país debe orientarse por los siguientes lineamientos:

- Debe ser parte de una política extendida y sostenida con el alcance necesario para abordar el déficit cualitativo de viviendas en el país; en tal

sentido consideramos que es preferible atender a más familias con lo básico que a unas cuantas con subsidios altos. El subsidio a la asistencia técnica se considera como el nivel básico de la escala de subsidios por lo que se debe garantizar el acceso de todas las familias de los sectores sociales menos favorecidos tanto para diseñar sus viviendas como en el proceso de su construcción.

- Se debe otorgar un monto mayor a aquellas familias que por sus escasos ingresos no alcanzan a calificar a los programas de micro-crédito. En tal sentido debe focalizarse en los segmentos sociales de mayor precariedad a fin de que estos sectores reciban comparativamente los mayores recursos del subsidio.
- Debe impactar en sectores sociales en condición de pobreza y exclusión social; en ese sentido el subsidio a la vivienda debe articularse a otras políticas sociales que incluyen este mecanismo.
- Debe premiar con montos adicionales o reducción de cuotas, las buenas prácticas tales como el ahorro previo (en materiales de construcción u otros), cumplimiento en el pago de los préstamos o la decisión de construir sobre terrenos ya urbanizados en viviendas existentes (densificar) o reconstruyendo edificaciones tugurizadas (Renovación Urbana).
- Debe ser aportado por el tesoro público, específicamente por los recursos recaudados de

la industria de materiales de construcción que sería el gran beneficiado por el enorme esfuerzo del Estado en la aplicación masiva de estos subsidios, por lo que se debe considerar en el Presupuesto de la República.

- Los fondos asignados para subsidio deben ser incrementados con los recursos que resulten de la reducción del servicio de la Deuda Externa ▶ 33 y de programas de canje de deuda por inversión social. ▶ 34
- Debe guiarse por la consideración de criterios económicos tales como la escasez de recursos para calificar a los microcréditos de vivienda y por criterios sociales tales como carga familiar, preferencia a hogares conducidos por mujeres y/o con miembros de la familia en situación de discapacidad, vivencia en asentamiento humano y participación en actividades comunales. En tal sentido se requiere la participación de las organizaciones sociales en la selección de beneficiarios al subsidio.

33 ◀ El Perú destina anualmente más del 25% del Presupuesto General de la República al pago de la Deuda Externa (un aproximado de US \$ 2.700 millones).

34 ◀ La red Perú Jubileo 2000 ha formulado una propuesta de reducir el servicio anual a la deuda externa en 6% sobre lo programado en el Presupuesto de la República, lo que daría por resultado un ahorro de 700 millones de dólares liberados para ser utilizados en inversión social. De acuerdo a esta propuesta se podría destinar 50 millones de dólares en programas de saneamiento y vivienda popular.

5.4. Instrumentos Técnicos

La asistencia técnica es un componente esencial del sistema de apoyo a la producción social de la vivienda y la ciudad. A través de ella se busca mejorar la calidad de la obra ejecutada complementando el saber popular y el conocimiento empírico con la asistencia profesional en procedimiento y tecnologías constructivas, así como en la gestión de proyectos de mejoramiento urbano ambiental.

La organización del sistema de asistencia técnica local debe correr a cargo de las municipalidades distritales o provinciales según sea el caso. Para ello podrá convocar y seleccionar a pequeñas empresas locales de construcción, Colegios Profesionales de Arquitectura, Ingeniería y profesionales del distrito, maestros de obra y ONG. Es esencial que los gobiernos locales asuman el liderazgo para promover la articulación de las políticas sectoriales en el marco de una visión integral de desarrollo local.

Se plantea que la asistencia técnica tenga un carácter proactivo, que pueda ir hacia la población y no solamente reaccionar ante sus demandas. Para ello la asistencia técnica debe iniciarse facilitando el acceso a información (requisitos) sobre las instituciones y dependencias encargadas de atender sus demandas así como de los mecanismos y fuentes de financiamiento para la construcción de las viviendas y el mejoramiento barrial.

Cabe mencionar que la ausencia de un sistema de asistencia técnica que integre y potencie las diversas iniciativas en este campo ha contribuido a que muchas iniciativas comunales e ideas de proyectos no se concreten, o que estas tengan un nivel apropiado de calidad técnica, o que las soluciones que se adoptan sean las más racionales y económicas, que se aprovechen las oportunidades del contexto y cuenten con un apoyo financiero oportuno, todo lo cual trae consigo que no se pueda sumar esfuerzos para superar la precariedad y baja calidad urbano-ambiental de los barrios.

La asistencia técnica debe cubrir dos campos complementarios:



FOTOGRAFÍA N°2 A.H. 8 DE FEBRERO

- La asesoría a las familias en el proceso de autoconstrucción de sus viviendas, tanto de vivienda nueva para el crecimiento planificado de ésta, como de vivienda sin terminar para su mejora y ampliación planificada.
- El mejoramiento de la calidad urbano ambiental de los barrios a partir de la asistencia técnica en proyectos de saneamiento físico legal, mitigación de desastre, saneamiento básico y equipamiento urbano principalmente.

Asistencia técnica para autoconstrucción de viviendas

La asistencia técnica para la autoconstrucción de viviendas se inicia desde las primeras coordinaciones y acciones de difusión de los programas orientando a los pobladores y dando respuesta a inquietudes específicas; continúa con la elaboración del expediente técnico (planos y metrado de obra) a través de procesos de diseño participativo y la supervisión de la ejecución de la obra para concluir con la declaración de fábrica de la obra y su inscripción en registros públicos.

Para la organización del sistema se puede recoger la experiencia del Banco de Materiales que designaban a un asistente técnico (Arquitecto o Ingeniero) para atender a un grupo de 30 familias como máximo, las cuales debían ubicarse en un radio de acción de 500 metros. Un asistente técnico podía asistir a 3 grupos como máximo, con periodos de ejecución progresivo y dedicándose a tiempo completo. El plazo de ejecución promedio era de tres meses.

Asistencia técnica para mejoramiento barrial

La asistencia técnica para el mejoramiento barrial debe comprender la asesoría para la elaboración y gestión de los proyectos de mejoramiento de sus asentamientos, información sobre los programas y proyectos de los sectores del Estado que tienen que ver con el tema urbano ambiental (SEDAPAL, Ministerio de Vivienda, COFOPRI, Defensa Civil, Comisión Nacional del Ambiente (CONAM), Municipalidades, empresas de energía, etc.).

Igualmente debe brindar información sobre los canales de participación y gestión existentes en el distrito, tales como el Concejo de Coordinación

Local, ▶ 35 la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, etc., así como sobre la formulación de instrumentos de planificación y gestión como los Planes de Desarrollo Integrales, Presupuestos Participativos y otros.

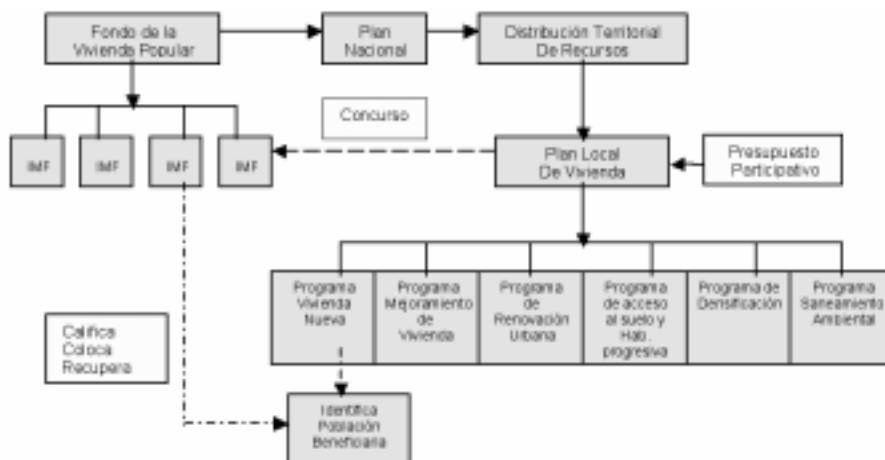
5.5. Funcionamiento del Sistema

El sistema funciona de la siguiente manera:

- La asignación territorial de los recursos provenientes del Fondo de la Vivienda Popular (FVP), la cual se realizará a través de la aplicación de indicadores de pobreza, déficit habitacional, etc. De esta manera cada localidad dispondrá de un monto al cual aplicar para la ejecución de sus programas de intervención.
- La elaboración de los Planes Locales de Vivienda, a cargo de los actores locales, municipalidad, organizaciones sociales, instituciones locales y pobladores en general. En estos planes se identificarán los programas y las zonas de intervención, programando y costeadando los montos de inversión.
- La selección de Instituciones de Micro Finanzas (IMF) locales que asumirían el apoyo financiero mediante concurso público.
- La ejecución de los programas de crédito a cargo de las IMF y de asistencia técnica a cargo de las municipalidades.
- La recuperación del crédito a cargo de los IMF pero con el apoyo activo de la comunidad en tanto de ello depende la continuidad y sostenibilidad del programa.

35 ◀ **Mecanismo operativo para la implementación del Presupuesto Participativo, en que el 40% de representantes son de la sociedad civil, que según norma legal todos los municipios deben formular en consulta con sus ciudadanos.**

ESQUEMA N°03: Funcionamiento del Sistema



FUENTE: COMITÉ DE CAMPAÑA POR EL DERECHO A LA VIVIENDA PERÚ-2004

5.6. Rol de los Actores

Rol del Ministerio de Vivienda

- Elaborar concertadamente la normatividad que facilite la implementación de los programas.
- Elaborar la propuesta de distribución territorial de los recursos con base a criterios de déficit de vivienda, población en situación de pobreza y programas de desarrollo nacional.
- Registrar a las IMF.
- Derivar los recursos económicos a las IMF.
- Coordinar con los gobiernos regionales y las municipalidades la implementación de los Programas de Acceso y Mejoramiento de Vivienda.

Rol de los gobiernos Regionales

- Priorizar la focalización de las áreas de pobreza donde se implementarán los programas.
- Coordinar con el Ministerio de vivienda la transferencia de los recursos financieros.

- Gestionar recursos financieros de las entidades de cooperación internacional para la implementación de estos programas.
- Capacitar a las municipalidades en el proceso de implementación de estos programas.
- Coordinar con los municipios la determinación de las áreas de pobreza.

Rol de las municipalidades

- Elaborar conjuntamente con municipios distritales y organizaciones vecinales el Plan Local de Vivienda y Renovación Urbana. El mismo que debe formar parte del Plan de Desarrollo Integral de la Provincia o Distrito y orientar los procesos anuales de formulación del Presupuesto Participativo.
- Identificar terrenos eriazos del Estado, solicitar su adjudicación a la Superintendencia de Bienes Nacionales a favor de la municipalidad y constituir un Banco de Tierras.

- Registrar y empadronar a las familias organizadas que carecen de vivienda, habitan viviendas tugurizadas y las que tengan viviendas en proceso de construcción.
- Seleccionar concertadamente los proyectos de acceso al suelo y vivienda y de mejoramiento de vivienda.
- Adjudicar suelo a familias organizadas, previamente calificadas que carecen de vivienda.
- Diseñar Programas de Mejoramiento de Vivienda, otorgando licencias de construcción y/o declaratoria de fábrica a familias calificadas y supervisando el proceso de construcción de las viviendas.
- Convocar a las IMF locales a participar en concursos de programas de microcrédito a favor de familias priorizadas.
- Convocar y seleccionar a pequeñas empresas de construcción, Colegios Profesionales de Arquitectura, Ingeniería y ONG, para que realicen la asistencia técnica, la elaboración de los proyectos y la construcción de sus viviendas.
- Difundir y capacitar a las familias organizadas sobre los derechos y deberes de los beneficiarios del Programa.

En el caso de las ciudades de carácter metropolitano las funciones de las Municipalidades Provinciales pueden ser transferidas total o parcialmente a las Municipalidades Distritales mediante convenio específico con las Municipalidades Provinciales.

Rol del Registro Predial

- Registrar la construcción de la vivienda.
- Inscribirlos a nombre de los propietarios del lote.



FOTOGRAFÍA N°3 A.H. 9 DE OCTUBRE

Rol de las Instituciones de Micro Financiamiento (IMF)

- Realizar la evaluación y calificación de las familias para acceso al crédito.
- Remitir a la Municipalidad y al Ministerio de vivienda la lista de las familias calificadas.
- Otorgar créditos a familias calificadas y efectuar el seguimiento al pago de los préstamos.

Rol de las familias organizadas

- Las familias organizadas que carecen de vivienda y se encuentran en proceso de construcción se inscribirán en el Registro de la Municipalidad.
- Cada familia del grupo organizado abrirá una cuenta de ahorro y solicitará su evaluación para ser sujeto de crédito por las IMF.
- Las familias organizadas a través de sus representantes participarán de la elaboración del diseño del programa.
- Las familias organizadas que habitan inmuebles tugurizados y que son calificados micro zonas de tratamiento, solicitarán la asistencia técnica para los proyectos de renovación urbana.

- En el proceso de ejecución del programa, los representantes de cada proyecto supervisarán la implementación del mismo.
- Los representantes de las familias organizadas garantizarán el cumplimiento de los compromisos asumidos por la población y su participación y apoyo en facilitar la ejecución del programa.

6. CONCLUSIONES

El déficit de viviendas en el Perú es principalmente de orden cualitativo, presenta malas condiciones de habitabilidad, de precariedad habitacional, de localización de la vivienda (en lugares inadecuados y riesgosos). Como se explica, ello se debe tanto a la situación de pobreza en la que vive una buena parte de la población, que no le permite acceder al mercado formal, como también a políticas públicas inadecuadas que no han tomado en cuenta esta situación. A tal punto que podemos afirmar que actualmente los programas de vivienda no se interesan por el mantenimiento ni mejoramiento del parque habitacional sino por edificar viviendas nuevas con intermediación financiera de la banca comercial.

Tras la puesta en práctica de estos programas podemos concluir que estos no han tenido el éxito que se hubiera esperado, debido a que el público que debería ser beneficiario prioritario no solamente no cuenta con los recursos necesarios sino que tampoco tiene la posibilidad de contraer deudas a mediano plazo porque no tiene un trabajo estable que le dé sustento y seguridad, condiciones necesarias para acceder al financiamiento bancario.

Ante ello la sociedad civil ha presentado propuestas tanto en materia de suelo y vivienda como de otros aspectos del hábitat, las mismas que han sido puestas a consideración de autoridades y público en general, que enfatizan la necesidad de poner en práctica un sistema integral de apoyo a la producción social del hábitat y de la Ciudad. El sistema presentado señala que los programas de vivienda deben enfatizar la solución del déficit cualitativo y ejecutarse a partir de planes locales de vivienda articulados a los planes integrales de desarrollo y al presupuesto participativo. Plantea así mismo que se debe contar con instrumentos financieros, vía el fondo descentralizado para la vivienda popular, y de apoyo técnico, que estará a cargo de las municipalidades. Para que estos proyectos sean viables es necesario contar con la voluntad política del gobierno central.

Si el problema principal de la vivienda es el mejoramiento, su solución implicaría una reorientación de la política actual de vivienda estatal, que incorpore mayores recursos y programas específicos para el mejoramiento habitacional, frente a la actual política que prioriza la construcción para viviendas nuevas, bajo un enfoque sectorial.

BIBLIOGRAFÍA

CÁLDERÓN, Julio – MAQUET, Paul. **Las ideas urbanas en el Perú. (1958-1989)**. Instituto de Desarrollo Urbano CENCA. Lima. 1990.

CÓRDOVA, Adolfo. **La vivienda en el Perú. Estado actual y evaluación de las necesidades**. Comisión para la reforma agraria y la vivienda. Lima. 1958.

DELGADO, Carlos. **Tres planteamientos en torno a problemas de urbanización acelerada en áreas metropolitanas: El caso de Lima.** Cuadernos, Plan de Desarrollo Metropolitano, PLANDEMÉT, Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, Serie Anaranjada: Asuntos Sociales. Lima 1968.

DORICH, Luis. **Al rescate de Lima – La evolución de Lima y sus planes de desarrollo urbano.** Servicios de Artes Gráficas S.A. Lima. 1997.

DRIANT, Jean-Claude. **Las barriadas de Lima – Historia e interpretación.** Instituto Francés de Estudios Andinos IFEA. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO. Lima 1991.

GUZMÁN, Eliseo; NÚÑEZ, Estuardo. **Los grupos de poder en el sector vivienda – Acción de las clases dominantes y política de vivienda.** Tesis de Bachillerato. Universidad Nacional de Ingeniería, UNI, Facultad de Arquitectura, FAUA. Lima 1975.

HARRIS, Walter; HOSSE, Hans. **La vivienda en el Perú.** Unión Panamericana, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, ONU. Washington, D.C., 1963.

JAWORSKI, Helan. **Políticas de Vivienda Popular y Barrios Marginales.** En Cuadernos DESCO, Centro de estudios y formación del desarrollo, DESCO, Febrero. Lima 1969.

MAC DONALD, Joan. **Pobreza y Ciudad en América Latina y el Caribe,** Documento Docente del Curso de Especialización de Postítulo Pobreza ciudad y Territorio, Versión 2004.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. **Plan Nacional Vivienda para todos 2003-2007.**

RUIZ, Manuel. **Vivienda colectiva Estatal en Latinoamérica, 1930-1960.** Universidad Nacional de

Ingeniería UNI, Facultad de Arquitectura Urbanismo y Artes FAUA, Instituto de Investigación INIFAUA. Lima. 2003.

SÁNCHEZ, Abelardo; CALDERÓN, Julio. **El laberinto de la ciudad. Políticas del Estado 1950-1979.** Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO. Lima. 1980.

TURNER, John. **Nueva Visión del déficit de vivienda.** En Cuadernos DESCO, Centro de estudios y formación del desarrollo DESCO, A1, Febrero. Lima. 1969.

UNICEF. **Servicios básicos integrados en áreas urbano-marginales del Perú.** Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, UNICEF. Lima. 1981.