

CUADERNOS

11

ARQUITECTURA Y CIUDAD

EDICION.DIGITAL_007

DISCUSIÓN Y ALTERNATIVAS DE LAS POLÍTICAS
DE VIVIENDA EN EL PERÚ (1990-2007)

PATRICIA SEMINARIO / MANUEL RUIZ BLANCO

DEPARTAMENTO DE ARQUITECTURA

Dirección:

Reynaldo Ledgard

Producción:

Departamento de Arquitectura - Jefatura

Diseño Gráfico:

Braulio Miki

Coordinador General:

Isabel Ruiz C.

Correspondencia:

Av. Universitaria 1801 San Miguel, Lima

ISSN 1998-670X

Impreso en el Perú, Diciembre 2008
Departamento de Arquitectura - PUCP
e-mail: dptoarquitectura@pucp.edu.pe

**DISCUSIÓN Y ALTERNATIVAS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL PERÚ
(1990-2007)**

Patricia Seminario Stulpa / Manuel Ruiz Blanco

ÍNDICE

Introducción

I Vivienda y Ciudad en el Perú

- 1.1 “¿Quién decide que y para quién en el terreno de la vivienda y de los asentamientos humanos?”
- 1.2.- La Gestión de la Ciudad
- 1.3.- La Ciudad del siglo XXI: retos y posibilidades.

II Políticas de Vivienda

- 2.1 El definitivo cambio de las estrategias en Vivienda: El Estado de financista y constructor a gestor y promotor
- 2.2.- La reposición del Sector Vivienda dentro de las estrategias gubernamentales prioritarias/ Principales Programas de Vivienda promovidos por el Estado del último decenio

III El Mercado Inmobiliario

- 3.1 La Oferta de los Privados
- 3.2. Oferta vs Demanda: el otro lado de la balanza
- 3.2 El Mercado del Suelo
- 3.3 Los Centros Históricos
- 3.4. Otros mercados

IV Reflexiones Finales

Introducción

“.....Fueron estos dos factores, el de la precaria calidad de la vivienda y el inapropiado emplazamiento de muchos asentamientos, que hacen uso de llanuras aluviales, zonas de fallas geológicas y laderas propensas a deslizamientos, los que explican físicamente los daños. Sin embargo es necesario reconocer que detrás de ellos subyacen factores sociales y económicos, pues quienes viven en estas condiciones, lo hacen en razón de la precariedad de sus propios recursos. La pobreza se constituye así en uno de los factores de fondo que explica la vulnerabilidad de estas poblaciones”.

El texto ¹ no se refiere al terremoto de Pisco sino al de Moquegua, ocurrido hace 7 años, el 23 de junio del 2001, pero, obviando las características del suelo, puede muy bien aplicarse al sucedido recientemente y esperemos que no al próximo. Terremotos en el Perú vamos a tener siempre aunque prefiramos no pensar en ello y peor aún, no tomar precauciones. Además de nuestra falta de prevención los sismos evidencian lo mal construidas que están nuestras viviendas, especialmente las de la población mas necesitada.

Si el nivel de ingresos del 61% de las familias peruanas está por debajo de los 600 soles ¿cómo podrían acceder a una vivienda bien construida, con los servicios esenciales, que les asegure una vida digna?. ¿Es el Estado el encargado de solucionar el problema o quizás el sector privado está mejor preparado para ello? ¿Y por que no los municipios como sucede en otros países. Ellos están mas cerca de la comunidad, de sus necesidades.

Como lo señaló, el Arquitecto Adolfo Córdova en su Informe a la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda ²: “ Contrariamente a lo que se sostiene, el problema de la vivienda, con ser uno de los mas graves en el país no es sin embargo el problema número uno. Las malas condiciones de la habitación para la mayoría de peruanos, como las pésimas condiciones de la alimentación, no son sino la consecuencia de su bajo nivel económico,

¹
Arquitecta Lenquiza Angulo Directora PREDES en la mesa redonda “Perspectivas y Posibilidades para una Política de Vivienda en el Perú”. Agosto 2001. Centro de Investigaciones y Proyectos Urbanos y Regionales (CIPUR)

²
“La Vivienda en el Perú, estado actual y evaluación de las necesidades”. Informe redactado por encargo de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda . 1ª edición octubre 1958.

3
CEPAL informe 2007 sobre América Latina: “En el último cuatrienio (2003-2007) se ha registrado el mayor crecimiento del PIB por habitante desde los años setenta. Esta tendencia continuará en 2008, lo que completaría cinco años consecutivos con un crecimiento del PIB por habitante superior al 3% anual. De esta manera se ha logrado avanzar en la reducción de la pobreza, ha disminuido el desempleo y en algunos países ha mejorado la distribución del ingreso. Sin embargo, permanecen varios problemas y rezagos respecto de otras regiones. La desigualdad socioeconómica sigue siendo extremadamente alta. El gasto social, que creció ostensiblemente en la década pasada, ha tendido a estabilizarse en relación con el PIB y aún no basta para cubrir las necesidades sociales. Asimismo, persisten las corrientes migratorias provocadas por los desiguales niveles de desarrollo de las diversas localidades y regiones de los países”.

4
Fuente: Ministerio de Vivienda (UN Habitat 2005).

5
El derecho a la vivienda es reconocido, universalmente, un derecho humano fundamental, aunque no lo señale así nuestra actual Constitución, la de 1993. En la anterior, la de 1989, si figuraba como un derecho fundamental de la familia aunque no del individuo. Contrariamente, en los años 90s, a nivel internacional, se propuso la realización de una Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda. Según Naciones Unidas: < En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) se encuentra uno de los más antiguos dictámenes reconociendo el derecho a la vivienda adecuada (Artículo XXV, ítem 1). El derecho a la propiedad también está asegurado en la Declaración Universal, Artículo 17, en el que se establece que “toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente, y que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”. El derecho a la vivienda está reconocido como un derecho humano en las siguientes declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos: Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, de 1966, Artículo 11(1); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, Artículo 5(e)(iii); Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, de 1978, Artículo 9(2); Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, Artículo 14(2)(h); Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, Artículo 27(3); Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes, de 1990, Artículo 43, y Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, artículos 13 a 19 y Observaciones Generales núm. 4 y núm. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESCde las Naciones Unidas”.

6
“Local y Global La gestión de las ciudades en la era de la información” Ediciones Taurus Junio 1998 p 363.

el aspecto exterior, la manifestación de su mal de fondo y por lo tanto, de su verdadero problema número uno: la pobreza. Ninguna solución, pues será posible para dotar de vivienda a las clases trabajadoras si previamente no se eleva su capacidad de pago. Son por lo tanto falaces y peligrosos los ofrecimientos de “casa propia para todos los peruanos” que de vez en cuando se hacen, evidentemente, con oscuros fines políticos o, en el mejor de los casos, a causa de la completa ignorancia de la situación.”

Cincuenta años después, a pesar de que un estudio de la CEPAL³, señala que la pobreza ha disminuido en los últimos 15 años, las ciudades peruanas se han visto desbordadas por el crecimiento poblacional. Entre 1980 y el 2007 la población peruana creció de 17.3 millones a casi 28 millones debido, principalmente, al aumento de personas en edad reproductiva. y también a la disminución de las tasas de mortalidad infantil. El número es mayor hoy que en años anteriores por lo que la demanda habitacional seguirá creciendo.

Si bien existe, desde el año 2000, un crecimiento sostenido de nuestra economía, los ingresos no se han incrementado significativamente en los llamados sectores D y E. Se ha intensificado la brecha entre los que más tienen y los que no tienen nada. Más de 1000 personas abandonan el país diariamente, el sistema de salud no puede atender eficientemente y abundan los taxis en las principales ciudades del país.

En el año 2003 se calculó un déficit habitacional de 3 millones de viviendas teniendo en cuenta la tugurización y la falta de servicios urbanos⁴. Es evidente que no sólo se trata de construir más y mejores viviendas sino que al tratarse de un derecho humano fundamental⁵, la vivienda debería formar parte de un proyecto integral de desarrollo, urbano y territorial. “El problema a resolver no es únicamente el de proporcionar vivienda y servicios básicos a las poblaciones urbanas y peri-urbanas. El problema tiene otra escala, es el de hacer ciudad en los nuevos espacios urbanos-regionales.”⁶ Trataremos este tema en el Capítulo 1.

La Ley de Barrios Marginales (Ley N° 13517, febrero de 1961) propició la creación de un nuevo “modelo” de ciudad: crecimiento por extensión, de baja densidad y en proceso de construcción. Si en algo se asemejan las ciudades peruanas de hoy es en las edificaciones, a medio acabar, nunca terminadas, que se construyen poco a poco, día a día, como el ingreso de la mayoría de peruanos. Por otro lado nos preguntamos ¿Por qué, hasta hoy, no se ha normado la autoconstrucción ?. El hecho de que los pobladores participen de la construcción de sus viviendas no significa que se les permita hacerlo de cualquier manera, arriesgando su propia vida y la de terceros. Desarrollaremos este punto en el Capítulo III.

En los años posteriores los diferentes gobiernos orientaron la oferta de viviendas a la clase media, a través de diversos organismos: ENACE, FONAVI y últimamente MI VIVIENDA. Tema que tocaremos en el Capítulo II.

Resultado de esa “política” (o falta de) es la coexistencia, en la actualidad, de dos ciudades: una “formal” y otra “marginal”. Esta última dirige el crecimiento de las ciudades, construyendo el paisaje urbano de hoy, por su gran extensión, tipo de edificación y mayoritaria población: la ciudad informal o como la llaman algunos “la ciudad popular”.

A partir de los años 90, a la vez que nos insertábamos en el mundo “globalizado”, las invasiones se fueron incrementando sin mayores obstáculos por parte de las autoridades. No se trata de invasiones espontáneas, como señala Gustavo Riofrío sino “orquestadas” por traficantes de tierras que aprovechan la necesidad de vivienda de una población urbana que va en aumento. En un estudio realizado por DESCO⁷ se cuantificó en 884 hectáreas (40,000 lotes de vivienda) el área invadida al sur de Lima, en el año 2000, en terrenos del Instituto Nacional de Bienestar Nacional (INABIF) y en áreas que estaban destinadas a canchas deportivas .

⁷ “Estudios Urbanos” .DESCO septiembre 2005.

Como veremos en este trabajo, en los últimos años, el Estado se ha concentrado en

la oferta y no en la demanda, por lo tanto la demanda es atendida de manera informal ocupando la población, las pocas áreas libres que quedan (léanse parques y bermas centrales.), terrenos privados y aquellos de suelo inestable y peligroso como laderas, cerros y rellenos sanitarios. Situación diferente a la de los años 50 cuando se invadieron terrenos eriazos, de propiedad del Estado, ubicados en la periferia de la ciudad..

Las invasiones de terrenos (además de la falta de infraestructura) son hoy el gran problema de las ciudades, no solo por su ilegalidad, por el desorden y caos que generan, sino también porque no solucionan, sino mas bien acentúan la pobreza. De los 365 “nuevos barrios” conformados al sur de la ciudad solo 16 cuentan con servicio de agua y desagüe.

Según un estudio realizado para el Segundo Foro de Pobreza⁸: “De los 6’ 645,000 habitantes que aumentará el Perú al año 2015, un 40 % se añadirán a la población actual de Lima y un 50% incrementará la población urbana de las otras 15 ciudades que ya tienen mas de 120,000 habitantes. Este crecimiento se dará sobretodo en los <asentamientos humanos> con carencia o limitaciones de infraestructura básica (agua, desagüe, electricidad, transporte y falta de empleos productivos). El otro 10% del aumento poblacional se dará en las ciudades menores y en el área rural. “

De acuerdo al INEI, población rural es aquella que “vive en caseríos de menos de 600 habitantes, todo lo demás es <urbano>. Nuestro país presenta estos 2 contrastes de situación humana: 28% vive en caseríos muy pequeños y dispersos, y 30% viven en una sola gran ciudad : Lima Metropolitana”.⁹

Esta definición de urbano en términos de “número de habitantes” y opuesta a “lo rural” nos parece equivocada ya que no funcionan¹⁰ separadamente. Están inter.-relacionadas: los caseríos con los pueblos y los pueblos con las ciudades medianas e intermedias y estas a su vez con Lima. Es decir que existe un sistema de ciudades que si bien dependen,

⁸ “Documento Informe para el Taller Técnico”. Municipalidad de Lima nov 1999.

⁹ Ibid.

¹⁰ El concepto de funcionalidad lo entendemos como el manejo eficiente de los recursos (financieros, humanos y naturales) en un territorio, para lo cual es determinante la infraestructura, el equipamiento y el mercado.

aun, mucho de Lima, cada vez mas están logrando un desarrollo independiente. Las ciudades en el Perú están cambiando, gracias a la actividad minera, a la agroindustria, al comercio y al turismo.

Ahora, si es cierto que el campo se ha ido despoblando, especialmente en las zonas alto andinas donde habitan, mayormente, personas de edad ya que los jóvenes no tienen oportunidad de trabajo. Revertir esta tendencia, poblar el campo, es uno de los retos del Perú del siglo XXI . Otro, es revertir el deterioro de las ciudades el cual se intensifica día a día. La situación es insostenible por la segregación, desigualdad y violencia social que ocasiona.

La vivienda es un “problema” y no solo en el Perú. En la mayoría de países latinoamericanos se caracteriza por una gran demanda; insuficientes recursos financieros y por la escasa capacidad de pago de las familias que la requieren.

Creemos que es el momento de nuevas propuestas. Antes, es importante evaluar la situación actual , sus retos y posibilidades.



Antonio Stoynic en "Cuadernos Urbanos", 1987.
"Año Internacional de los Sin Techo"

I. VIVIENDA Y CIUDAD EN EL PERÚ DE HOY

*“La palabra <vivienda>, por, tanto, debería emplearse mas en su acepción de <proceso> que como unidad de habitación. Los verdaderos valores son aquellos basados en las relaciones **entre** los elementos que intervienen en la vivienda : los actores, sus actividades y sus logros”.*

*“VIVIENDA, TODO EL PODER PARA LOS USUARIOS”
John F.C. Turner 1977*

En el texto citado Turner sostiene (30 años atrás) que mas importante es lo que la vivienda puede hacer por los “usuarios”, en términos de calidad de vida, que lo que las personas hacen con un producto terminado llamado “vivienda”, es decir con un objeto de consumo y “status”. Señala también que los datos cuantitativos solo son útiles como indicadores ya que “no pueden describir las relaciones mutuas entre las personas, los objetos y la naturaleza humana”.

Vivienda como “proceso” y no como “modelo” implica tener en cuenta el contexto, es decir a la comunidad, al barrio, a la ciudad, en resumen al escenario donde se producen los encuentros e intercambios: económicos, sociales y afectivos.

Si bien, tal como deseaba Turner, en la actualidad, la mayoría de peruanos “autogestionan” su vivienda es decir participan en todo el proceso de creación de su vivienda: diseño, financiamiento y (auto) construcción ; la oferta y las políticas habitacionales estatales responden a un “modelo” de vivienda que no responde a la realidad.

El Modelo:

Partiendo del hecho de que el 84% del total de viviendas particulares del Perú pertenecen al tipo "casa independiente unifamiliar, se asume que la "familia" está integrada por un padre, una madre y varios hijos (4 y mas) cuando la realidad muestra otra cosa. De acuerdo a los datos del INEI y otras instituciones, las mujeres ejercen el rol de padre y madre, a la vez, en muchísimos hogares. Como perciben menos salarios que los hombres y necesitan apoyo para la crianza de los niños comparten su vivienda con sus padres u otros parientes. Por lo tanto en una unidad de vivienda habitan 2 familias con necesidades diferentes.

Esta realidad no es sólo peruana ni mucho menos latinoamericana, se trata de una tendencia mundial. Como nos dicen Borja y Castells¹¹: " Las políticas de vivienda suelen basarse en un supuesto cada vez mas cuestionable, que afecta por igual a hombres y mujeres: la norma básica de convivencia es la familia nuclear construida en torno a la pareja..... El aumento del número de hogares que tienen como cabeza de familia a una mujer ha sido significativo en época reciente y se trata de un fenómeno de alcance global (Aliyar y Shetty,1992)". Citando a Moser señalan que: "un tercio de los hogares del mundo están encabezados por mujeres. En las áreas urbanas, particularmente en América Latina y Africa la cifra supera el 50%. Globalmente el fenómeno continua creciendo".

Sin embargo esta realidad no se tiene en cuenta ya que las mujeres tienen ingresos menores a los hombres y muchas veces informales, por lo que no califican generalmente para acceder, en el mercado formal, a una vivienda..

Borja y Castells proponen que: "Las políticas de vivienda en sociedades sometidas a rápidos procesos de cambio cultural y demográfico deberían adaptarse a la creciente diversidad de formas de hogar: familia nuclear tradicional, personas que viven solas, adultos que comparten vivienda y familias compuestas por mujeres y niños. Por ejemplo,

11
"Local y Global la gestión de las ciudades en la era de la información". Ed, Taurus Junio 1998

en Estados Unidos en 1988 un tercio de todos los hogares estaban encabezados por mujeres, de los cuales un 50% pertenecía a minorías étnicas (Frank y Ahrentzen, 1989; Caplow et alia, 1991)".¹²

Por otro lado, los ancianos y los discapacitados tienen necesidades que no son consideradas en el "modelo" que se oferta: espacios que permitan una fácil movilidad, rampas de acceso etc.

Otro punto no considerado en el "modelo" es la tendencia de las familias a desarrollar actividades productivas al interior de la vivienda. Muchas empresas han iniciado sus actividades al interior de su vivienda. Las llamadas empresas "informales", micro y medianas, operan en la actualidad en el mismo lugar de su vivienda. "La importancia del hogar como forma de articulación de trabajo remunerado y doméstico para la mujer es puesta en cuestión por los planes de uso del suelo y las ordenanzas municipales que separan estrictamente funciones residenciales, comerciales e industriales en muchas áreas urbanas"¹³

En el Perú, de acuerdo a un estudio del Ministerio de Vivienda¹⁴ la combinación de actividades de producción y "reproductivas", demandan requerimientos especiales como, por ejemplo, de circulación y ventilación. Ahora bien, de acuerdo a las conclusiones del mencionado estudio, tampoco se toman en cuenta las características físicas del habitante:

12
Ibid.
13

"Local y Global la gestión de las ciudades en la era de la información" Ed. Taurus Junio 1998

14

"Las Familias y el Uso de las Viviendas" Lima 1998.
Dirección General de Vivienda y Construcción. Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

- Los reposteros en la cocina son muy altos y por lo tanto incómodos para la altura, promedio, de las mujeres peruanas de sectores sociales C, D y E (aprox. 1.50 mts.)
- No se considera un espacio para el tendido de la ropa lavada, asumiéndose el uso de secadora de ropa cuando sabemos de su alto consumo de electricidad.
- Falta de espacio para el equipamiento doméstico: refrigeradoras para las que no encuentra un lugar apropiado.
- Falta de un lugar para alojar la computadora y realizar las tareas escolares y/o

universitarias.

Sin embargo no se trata solo de factores de diseño sino también de “localización” de la vivienda en la estructura espacial de la ciudad, obligando a las mujeres a largos desplazamientos para compatibilizar su trabajo doméstico, cuidado de los niños, y un trabajo remunerado.

1.-1 “¿Quién decide que y para quien en el terreno de la vivienda y de los asentamientos humanos?”¹⁵

De acuerdo a la actual estructura del Poder Ejecutivo, compete al Ministerio de Vivienda el desarrollo urbano, el de la vivienda y la protección del medio ambiente¹⁶. Este Ministerio, creado en 1969¹⁷, fue eliminado en 1991 en el contexto de una economía neo-liberal que dejaba al mercado la tarea de resolver el problema de la vivienda limitándose el Estado al papel de “facilitador”, rompiendo así una política estatal iniciada en 1896.

El Ministerio Fomento y Obras Públicas: Se crea en 1896, estableciéndose en 1922, “las condiciones técnico - sanitarias para urbanizar terrenos”. Posteriormente, en el Reglamento de Urbanizaciones aprobado en 1924, se responsabiliza a la Dirección de Salubridad Pública la aprobación de los proyectos de urbanizaciones. En 1928 (ley n° 6159 del 20 de marzo de 1928) se prohíbe la habilitación de zonas sin el cumplimiento previo de lo establecido en el Reglamento de Urbanizaciones, la misma ley confiere a la Inspección Técnica del Ministerio de Fomento el control urbano.

El Ministerio de Fomento, a través de su Dirección de Obras Públicas, tuvo desde 1930, la responsabilidad de encargarse “en toda la república de las obras de urbanización”. Se crea también la Superintendencia de Agua Potable de Lima.

¹⁵ Una de las preguntas que se hace Turner cuestionando un urbanismo de especialistas que no toma en cuenta las necesidades y los requerimientos del poblador que habita la ciudad y la vivienda.

¹⁶ En Enero del 2008 se ha creado el Ministerio del Medio Ambiente

¹⁷ Decreto Ley N° 17528.

En 1935 este Ministerio se organiza en base a 5 Direcciones Nacionales, siendo 2 de ellas las responsables de todo lo concerniente a la ciudad y a la vivienda: Dirección General de Fomento, y Dirección de Obras Públicas y Vías de comunicación encargadas del control y supervisión de los servicios de electricidad, agua y desagüe, transporte y aprobación de urbanizaciones así como de todos los estudios referidos a esos temas.

En 1943 se autorizó a las empresas urbanizadoras de particulares, ubicadas en Lima y el Callao, realizar las obras de saneamiento de sus respectivas urbanizaciones encargándose la inspección técnica y control al Ministerio de Fomento . Seis años después, en 1949, este mismo Ministerio fue autorizado a reglamentar sobre las zonas rústicas y periféricas de la ciudad y a sancionar a las habilitaciones realizadas en áreas rústicas, las cuales no estaban comprendidas en el plan regulador de la ciudad.

En conclusión, de acuerdo a lo reseñado, brevemente, “el control de los procesos de urbanización y subdivisión de tierras en todas las ciudades de la república estuvo a cargo del Ministerio de Fomento, desde inicios del siglo hasta finales de la década del 60 en que se creó el Ministerio de Vivienda y Construcción”¹⁸.

El Ministerio de Vivienda y Construcción: Se crea en marzo de 1969 durante el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada compartiendo algunas atribuciones con SINAMOS¹⁹, como la titulación de terrenos en los asentamientos humanos . Se le asignó “competencias, a nivel nacional, en materia de planificación urbana , la programación de la expansión urbana, la organización y prestación de los servicios públicos de agua potable, renovación urbana, adjudicaciones de terrenos con fines de vivienda, las habilitaciones urbanas, las edificaciones, titulación de asentamientos humanos y el propio control urbano.”²⁰

Este Ministerio contaba con los siguientes órganos públicos descentralizados: ENACE, SERPAR, SEDAPAL y el BANCO DE LA VIVIENDA. Como señala Castro – Pozo, ENACE

18
“ REGIMEN LEGAL URBANO” Hildebrando Castro-
Pozo Díaz. Lima Mayo 2000, primera edición.

19
SISTEMA NACIONAL DE APOYO A LA MOVILI-
ZACIÓN SOCIAL (1971). Su objetivo central fue el
de promover la participación popular en el Gobierno
Militar de la Fuerza Armada . “ La Revolución es tuya”
fue uno de sus lemas.

20
“ REGIMEN LEGAL URBANO” Hildebrando Castro-
Pozo Díaz, p 116.

“estaba encargada de promover, planificar y financiar, proyectar y ejecutar y adjudicar programas de habilitación urbana, construcción de viviendas, servicios complementarios, así como toda clase de edificaciones a nivel nacional. Al sector Vivienda se encontraban adscritos el Consejo Nacional de Tasaciones, el Consejo Superior de Licitaciones, Crepco, Ininvi, Sencico y además el Proyecto Especial de Acondicionamiento Territorial y Vivienda Rural (Pratvi) encargada de promover el desarrollo integral de las áreas rurales.”²¹

En la década de los 90, en el marco de una reforma del Estado, se dispuso²² la incorporación del Ministerio de Vivienda al sector Transporte y Comunicaciones, convirtiéndose en un vice-ministerio cuya función era, esencialmente, normativa. Pero ¿que relación tienen las comunicaciones y el transporte con la vivienda? Porque no un Ministerio de la Ciudad y de la Vivienda o uno de Vivienda y Salud? . En todo caso la salud está mas relacionada con la vivienda, que las comunicaciones y el transporte.

Un indicador de la calidad de la vivienda es la salud de quienes la habitan. Existen estudios referidos a la tendencia de enfermedades mentales como “depresión” y otras patologías que llevan a situaciones de violencia doméstica en espacios turgurizados. Asimismo el mejoramiento del saneamiento básico de la vivienda reduce la incidencia e interrumpe la transmisión de enfermedades infecciosas entre un 20 y 80%. En el cuadro 1²³ se muestra la relación entre el diseño de la vivienda, los servicios con los que cuenta y su influencia sobre la salud:

21

Ibid. p 117.

22

Ley 25491 del 5 de mayo del 1992

23

“Diagnóstico sobre Salud en la Vivienda en el Perú”
Ministerio de Salud, agosto de 1999.

CUADRO 1

REDUCCIÓN POTENCIAL DE ENFERMEDADES CON MEJORAS DEL SUMINISTRO DE AGUA Y DESAGÜE

MEJORAS EN LA VIVIENDA	ENFERMEDADES EVITABLES	REDUCCIÓN
Abastecimiento de agua Abastecimiento de agua potable Instalaciones sanitarias Uso de productos de limpieza Ventilación y circulación de aire	Infecciones cutáneas , enfermedades gastroentéricas, parasitosis. Fiebre tifoidea, cólera, leptopirosis Esquistosomiasis, tracoma, gastroenteritis Alergias, intoxicaciones, daños a los ojos y piel Infecciones respiratorias agudas	80- 100%
Limpieza, eliminación de polvo Protección del piso y paredes Instalación de mosquiteros	Asma, irritaciones cutáneas Parasitosis, accidentes Paludismo	60-70 %
Control de techos de paja y adobe Protección del calor (interiores) Almacenamiento de alimentos Eliminación de residuos sólidos Limpieza y cuidado de ropa de cama	Enfermedad de Chagas "Stress " Intoxicación Enfermedades hidrofecales, disentería Infecciones cutáneas, piojos, sarna	40-50 %

En los años 90, también, las competencias que la antigua Constitución (1979) había reconocido a favor de las municipalidades, fortaleciendo así la gestión urbana local, fueron debilitándose debido a la política centralista aplicada en esos años y que significó un retroceso en materia de participación ciudadana y en general en la gestión de la ciudad. “El régimen autoritario de Fujimori (1990/ 2000) frenó el proceso de descentralización, de reforma municipal y de democratización que la sociedad peruana experimentaba desde los años setenta y ochenta en beneficio de objetivos propiamente político - partidarios del gobierno central, lo que implicaba un manejo centralista de la gestión pública..... La política económica modificó la política social orientándola a la construcción de infraestructura de salud y educación, en tanto la política de vivienda fue eliminada y la atención del sector dejaba al libre juego de las fuerzas del mercado. Se pensaba que el mercado era un eficiente asignador de recursos y que solo se requería <facilitar> la operación de los agentes privados. La función planificadora estatal se consideró obsoleta e inconveniente”.²⁴ Volveremos sobre este tema mas adelante.

Uno de los méritos del gobierno del Presidente Toledo fue la restitución del Ministerio del Vivienda, Construcción y Saneamiento formulando un PLAN NACIONAL DE VIVIENDA. Si bien se trató de una medida acertada en materia de número de viviendas construidas, es decir logros cuantitativos, tuvo el error de ser extremadamente centralista contradiciendo su propuesta de descentralización y apoyo a las regiones.²⁵

Los Gobiernos Locales.- Como señala Castro Pozo “...La municipalidad es una unidad fundamental de la gestión local, por medio de ella, la ciudad urbano- material, económica y social adquiere unidad político-institucional”. Es también la instancia de gobierno democrático mas antigua, y además, en muchos lugares del país, la única. Recordemos, asimismo que, en los distritos populares, la incorporación de juntas vecinales y otras asociaciones ha posibilitado gestiones exitosas por cuanto se han podido atender problemas ocasionados por una acelerada y precaria urbanización.

²⁴
Mercado de Tierras Urbanas” p 87 . Julio Calderón
Cockburn

²⁵
Los programas de vivienda se realizaron principalmente en Lima. Los gobiernos regionales permanecieron ajenos a las políticas de vivienda como señalan Juan Tokeshi y Mario Zolezzi. (PERU HOY ,p 410. Desco julio 2006. Ver también Plan Nacional Vivienda Para Todos 2003-2007.

Por otro lado nos recuerdo este autor que “La ley de municipalidades (Ley N° 27972) instituye un variado y disperso menú de planes (15) que alientan el desorden y la informalidad de la gestión local: planes de desarrollo local concertados, plan estratégico económico, plan de acondicionamiento territorial, plan de desarrollo urbano, plan integral de desarrollo, planes locales ambientales, planes de infraestructura local, plan de renovación urbana, plan de desarrollo institucional, plan de capacidades, planes de obras de servicios públicos y planes de desarrollo social, etc. En las condiciones de precariedad financiera solamente las municipalidades con suficientes recursos, pueden hacer viables algunas de sus competencias, lo cual tiende a agravar las distancias entre zonas privilegiadas y las zonas deprimidas.”

El problema en el Perú, creemos es, por un lado, no entender, todavía, la importancia de “lo local” al interior de una política integral de desarrollo. Y, por otro, el comportamiento “feudal” de los autoridades (alcaldes y presidentes regionales principalmente) en relación a su localidad, pretendiendo ejercer una mal llamada “autonomía” como si no pertenecieran a un colectivo y a un mismo territorio.

Asimismo los planes de ordenamiento territorial existentes responden a un concepto de territorio ya superado por la realidad. “La estructura y la dinámica del concepto de territorio ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas. En otras épocas este era como un espacio geográfico cuyas relaciones con otros territorios tenían un carácter relativamente permanente y estable, dotado de ventajas sustentadas en los recursos naturalesEsta concepción se transforma por la de una entidad que se encuentra en cambio permanente, que modifica sus relaciones con otros espacios de manera incesante y cuyas ventajas competitivas son fundamentalmente económicas y tecnológicas. El territorio por lo tanto se ha convertido en una entidad relativa.”²⁶

26

Manuel Perló Cohen . Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (Universidad Autónoma de México) . Febrero del 2006

Se trata de “pensar” la ciudad, “pensar “ el territorio y no aplicar normas, leyes y recetas que pertenecen a otra época y a otra realidad. Entender la ciudad, sus procesos y

anticiparse a ellos requiere también de una competencia profesional que no estamos seguros de que exista, al menos en el sector público. La “planificación” y todo aquello que tiene que ver con “preveer” el futuro no cuenta con muchos adeptos, prueba de ello es que el CEPLAN (Centro de Planeamiento Estratégico) espera hace más de 3 años por su implementación.

En el mundo de hoy los gobiernos locales tienen un rol importante que cumplir. Jordi Borja y Manuel Castells en su libro LOCAL Y GLOBAL señalan que, en el contexto de una economía globalizada: “La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en 3 ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas; el de la integración socio-cultural de sociedades cada vez más diversas y en el de la representación y gestión políticas. Son los gobiernos locales (municipales o regionales) los que sin caer en el proteccionismo comercial pueden contribuir más eficazmente a mejorar las condiciones de producción y de competición de las empresas de las que depende, en último término el bienestar de la sociedad local.

En efecto la competitividad de las empresas en la nueva economía depende menos de barreras arancelarias o de tratos de favor político que de la generación de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan. Ello incluye: infraestructura tecnológica, un sistema de comunicaciones que asegure la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, información y mercancías; y sobre todo la existencia de recursos humanos capaces de producir y gestionar en el nuevo sistema técnico-económico.

Dichos recursos humanos incluyen, asimismo, un sistema educativo capaz de proporcionar una fuerza de trabajo cualificada, en todos sus niveles, incluyendo el universitario. Pero también requieren la existencia de condiciones de vida satisfactorias en lo que respecta a vivienda, servicios urbanos, salud y cultura que hagan de esa fuerza de trabajo educada

un colectivo de individuos y familias equilibrados, productivos y hasta felices dentro de un orden.

Pues bien, la producción y gestión del hábitat y de los equipamientos colectivos que están en la base social de la productividad económica en la nueva economía informacional, son responsabilidad, fundamentalmente de los gobiernos locales y regionales”.

La pregunta es ¿ Seremos capaces de construir gobiernos locales que asuman esta responsabilidad? .



PSS . Lima, detrás del Cerro San Cristóbal.

1.2.- La Gestión de la Ciudad

En el libro ya citado: “Régimen Legal Urbano” Hildebrando Castro- Pozo Díaz define a la gestión urbana como “el conjunto de procesos dirigidos a operar sobre la ciudad”²⁷ lo que implica, como lo señala el mismo autor “adoptar decisiones que ponen en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos”²⁸. El asunto se complica si además de actuar en un escenario complejo y conflictivo como son las ciudades peruanas, estas decisiones se toman al interior de una estructura vertical y centralizada.

“La actual estructura y organización del Estado para la gestión urbana en nuestro país se encuentra desarticulada, con evidentes superposiciones y vacíos y no obedece a ninguna estrategia o política urbana nacional fijada previamente (la que existe data de hace más de 20 años)”.²⁹

Castro -Pozo señala que está en crisis la gestión urbana debido, principalmente, a 3 factores, el centralismo, la sectorialización y el uniformismo. Veamos cada uno de ellos:

Centralismo: “ En nuestro país opera una centralización de facto. Las municipalidades –distritales y provinciales– carecen de las competencias y recursos necesarios para impulsar, con capacidad real, el desarrollo de sus localidades. Las autonomías locales y regionales no pasan de ser apenas declaraciones al vacío. El gasto y la programación de la inversión pública es básicamente centralista. Lo mismo ocurre respecto a la industria, la banca y las inversiones privadas en general.” . Castro Pozo lo decía en el año 2002 . La situación es diferente hoy, en el 2007 se transfirieron a las regiones cuantiosos recursos, el problema es su incapacidad para gestionar proyectos orientados a elevar la calidad de vida de la población.

27
“ REGIMEN LEGAL URBANO” Hildebrando Castro-
Pozo Díaz. p105.

28
Ibid p 69.

29
Ibid.

Sectorialismo- “En nuestro país tampoco existe la comprensión de la ciudad como un todo orgánico, como una construcción social, como un ente político, económico y

cultural. La gestión de las cuencas es hasta ahora, más que nada, un asunto declarativo y formal antes que real. La ciudad es tratada fragmentadamente según la óptica de cada ministerio o autoridad o de la coyuntura política: ciudad-agua, alcantarillado; ciudad-titulación; ciudad-vialidad y transporte; ciudad-seguridad ciudadana; ciudad-medio ambiente y contaminación; ciudad-suelo y vivienda, equipamientos; ciudad-electricidad; ciudad-industrial, etc. Se olvida que la ciudad es un conjunto que debe tratarse como tal, y que, por lo tanto, la organización de la administración pública debe obedecer a dicha constatación. La falsa idea de la ciudad fragmentada trae como consecuencia la errónea organización y las deficiencias permanentes en la gestión urbana-ambiental.”.

El problema, creemos, es cultural, va mas allá de la pobreza y de la gestión. Vivimos desconectados de nuestra realidad ¿Ejemplos? nos sorprenden los terremotos, los huaycos que llegan todos los años en la misma fecha, las lluvias y sequías anuales. Desperdiciamos el agua en la costa (sembramos arroz como si la costa no fuera un desierto), el agua fluye desde la cordillera hacia el mar sin que tengamos conciencia de ese desperdicio. Creemos ser un país agrícola cuando en realidad somos un país eminentemente minero ya que tenemos una de las reservas de minerales mas importantes del mundo y contamos con muy pocas extensiones de tierra cultivable a comparación de Brasil, Colombia y Argentina..

Otra consecuencia de nuestra desconexión con la realidad es el llamada “uniformismo” que consiste en realizar planes y proyectos como si el Perú no fuera diverso, geográfica y culturalmente. Es mas, es aquello que lo define, su “ventaja país”. Veamos, a modo de ejemplo, lo que señala Pozo -Castro:

Uniformismo- “Nuestras ciudades son distintas en términos de tamaño y tasas de crecimiento demográfico y además en sus fundamentos económicos sociales, políticos, culturales y ecológicos. El territorio de la República constituye un claro y contundente ejemplo de diversidad: faja costera, altas mesetas andinas y el llano amazónico. Se divide

en más de 195 provincias y más 1,800 distritos, y de acuerdo a las cifras de los censos nacionales los conglomerados urbanos tienen distintos rangos: Un solo conglomerado alberga cerca del 30% de la población, 6 conglomerados tienen un rango de población de 250,000 a 499,000 habitantes, 31 conglomerados de 20,000 a 49,000 habitantes; 56 conglomerados entre 10,000 a 19,000 habitantes, 82 conglomerados entre 5,000 y 9,999 habitantes, 263 conglomerados de 2,000 a 5000 habitantes y 875 conglomerados tienen un rango poblacional de 500 a 2000 habitantes.....Pese a nuestra diversidad, la organización administrativa y la legislación de la materia pre-existentes no han tenido en cuenta la naturaleza y la clasificación de las urbes y centros poblados del país, que deben contar con un tratamiento diferenciado y especializado, que supere el viejo criterio uniformista. Los modelos uniformistas y tecnocráticos deben ceder paso al tratamiento diferenciado de las distintas configuraciones urbanas, rurales, históricas, metropolitanas, etc. del país”.

Debemos pensar en nuevos modos de gestión basados en una visión integral y compartida de desarrollo .Las ciudades están cambiando en todo el mundo, en América Latina, de acuerdo a los expertos, el cambio se define por las “altas tasas de urbanización de la población y el proceso de internacionalización de los mercados”, ³⁰temas que trataremos a continuación.

30

“Gestión urbana para el desarrollo sostenible en
América Latina” CEPAL 2003.



PSS .Lima Sur

1.3 La Ciudad del siglo XXI: retos y posibilidades

“...Trabajemos en la ciudad y trabajaremos en la política. En cierto modo es una regresión ya que el término político proviene de polis, “ciudad”. Hemos chocado contra la barrera y volvemos a la ciudad”

“El Cibermundo, la Política de lo Peor”
Paul Virilio

El crecimiento por “invasión “ campo- ciudad, característica latinoamericana en el siglo pasado ha llegado a su fin. Hoy las ciudades crecen, como lo hemos señalado al inicio de este trabajo, por el crecimiento de su población urbana.

Tres de cada cuatro personas viven en áreas urbanas. Según cifras de la CEPAL (2004) de cada 100 habitantes 37 son pobres, y 12 son indigentes. América Latina es la región del mundo con mayor grado de “urbanización de la pobreza” (64%) comparándola con Asia y África donde se estimaba para 1990 un 30%. En el Perú el 75% de la población se ubica en áreas urbanas cuando en 1950 lo hacían el 41%. (APOYO 2006) . Por lo tanto la ciudad es un escenario importante y decisivo donde combatir la pobreza, especialmente en 4 sectores: suelo, vivienda, servicios y espacios públicos.

“Con la globalización”, señala Marcelo Balbo,³¹ “la ciudad se transforma en un bien económico y una fuerza productiva en sí misma, que atrae nuevos tipos de actores económicos, en particular inmobiliarios nacionales e internacionales”. Estos actores se interesan en determinadas áreas específicas atractivas para su negocio con el consiguiente abandono de otras. De allí la importancia de un modelo de gestión que cree sinergias y que oriente el desarrollo equitativo de las ciudades.

Si bien las ciudades del continente se han caracterizado, históricamente, por presentar grandes diferencias económicas y sociales, el fenómeno se ha ido acentuando en los últimos años. De allí el éxito de los conjuntos habitacionales cerrados en zonas de playa y campo ubicados, por lo general, en áreas sub-urbanas. En Lima tenemos el caso de las urbanizaciones de playa al sur de Lima, en Buenos Aires los countries y en México los fraccionamientos.

³¹
Marcelo Balbo es Director del Master en Planificación Urbana y Territorial para Países en Desarrollo. Universidad de Venecia (Italia).

“Los municipios” como señala Balbo “ tienen que afrontar un nuevo desafío de doble perfil: por una parte colocar a la ciudad en condiciones de competir en el mercado

internacional y atraer inversiones, principalmente mediante la oferta de nuevas y eficientes infraestructuras de comunicación como la propuesta de un nuevo aeropuerto para México, DF o de nuevas instalaciones “productivas”, como el parque científico tecnológico que se está realizando en Santo André (Brasil). En la otra vertiente encontramos la cuestión del <derecho a la ciudad>, la capacidad de extender el acceso de toda la población a los bienes y servicios urbanos, considerando a los habitantes como ciudadanos y no como consumidores o clientes y enfrentando el problema de la creciente exclusión social y segregación espacial.”

Los gobiernos locales tienen ante sí un gran reto : ser competitivos y eficientes al manejar sus recursos para conciliar ambas vertientes. Si privilegian la competitividad tendrán que destinar buena parte de sus recursos a áreas donde los privados están interesados en invertir. Si por el contrario, apuntan a reducir las desigualdades destinarán sus escasos recursos a zonas que, de seguro, no serán tan atractivas para los privados. De allí la importancia de propiciar la confrontación y el debate, al menos por cierto , de todos los involucrados, es decir de los ciudadanos.

Los instrumentos de gestión utilizados en algunas ciudades latinoamericanas³² que están demostrando buenos resultados son dos : el llamado “plan estratégico”, en esencia un nuevo enfoque ya que no se trata de una planificación cerrada “controladora” como la de los años 70s sino que se trata de estimular la pro-actividad y establecer compromisos. Otro instrumento es el de los “grandes proyectos urbanos”, proyectos puntuales en áreas estratégicas que buscan dinamizar y revertir tendencias. Este parece ser el caso de los proyectos de PRO INVERSIÓN un organismo creado, hace 4 años, el cual involucra al sector privado en el desarrollo.

32

“Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina” CEPAL 2003.

II. Políticas de Vivienda

2.1 El definitivo cambio de las estrategias en Vivienda: El Estado de financista y constructor a gestor y promotor

Algunas cifras del lúcido estudio que efectuó Gustavo Laurie en 1985 (Revista Vivienda, "El déficit de vivienda en el Perú", 1985) nos pueden dar una idea del estado de cosas hacia 1985: 39.2% de la población urbana carecía de agua potable proveniente de la red pública; 51.4% carecía de desagüe conectado a red pública; 28% carecía de electricidad proveniente de red pública; el déficit en servicios públicos era el doble en otras ciudades del país respecto de Lima y Callao. El déficit de nuevas viviendas alcanzaba según los cálculos estadísticos de Laurie al 14.6% del número de núcleos familiares existentes, no existiendo cifras por su parte que estimen el déficit de viviendas por renovar, mejorar o ampliar aunque a nivel estatal -fuente MVC, Agosto 1985- se manejaba un universo de 1'500,000 familias -por ende, número de viviendas- en esa situación; el déficit de vivienda nacional concentraba el 48% del total en Lima y Callao, 42% en otras ciudades y 10% en áreas rurales.

La velocidad del proceso informal de cambio de uso de tierras eriazas y agrícolas en urbanas ante la falta de oferta de lotes urbanos y viviendas de alquiler para las clases populares justifican esencialmente las cifras anteriores, que delatan pérdida de control, manejo y previsión de las condiciones de ocupación y calidad de vida de las ciudades por parte del gobierno nacional y local en perjuicio tanto de las familias incluidas en el déficit como de la ciudad toda al no aspirar a mejores condiciones urbanas. Laurie ubicaba las causas del problema en el subdesarrollo del país y en el eterno beneficio de las clases económicamente más pudientes, situación estructural que había sido ya expresada por Adolfo Córdova treinta años antes.

El nuevo gobierno manejaba algunos otros datos reveladores: sólo el 20% de los

habitantes de los pueblos jóvenes disponían de títulos de propiedad, impidiendo la carencia de títulos que los ocupantes sean sujeto de crédito; las normas técnicas en aquel momento vigentes no correspondían a la realidad socioeconómica; 2 de cada 3 personas auto-construían sus viviendas; si FONAVI hubiese dedicado sus recursos además de la construcción de casas y departamentos, a la inversión, crédito y otras concepciones de habilitación urbana y de vivienda para los sectores populares, se hubiera ampliado seis veces más su cobertura de atención, amén de explotar materiales y tecnologías apropiadas al caso.

A la distancia, podemos entender que gran parte de los problemas del déficit de vivienda actual, no sólo ya existían, sino que se agravaban ya que el Estado se hallaba en escasa capacidad de resolverlo.

El inicio del gobierno aprista 1985-90 en materia de vivienda fue auspicioso, con una lectura que marcaba distancias de la obra de Fernando Belaunde. La evaluación de Laurie, el recuento del primer año de gobierno donde Miguel Alvarino, presidente de ININVI exaltaba los logros bajo esta nueva óptica (Vivienda No. 1, 1986) hacían parecer finalmente creíble la derrota del déficit. Y es que los lineamientos de política esbozados al inicio de la gestión (documento MVC, Vivienda No. 1, 1986) sonaban coherentes, aun cuando podían a mayor profundidad percibirse como un conjunto de buenas intenciones, insuficientes como para conformar un Plan o algún esquema de organización superior.

Así encontramos entre los posibles objetivos que “se propiciará la participación del capital privado a través de incentivos...” sin especificar a que tipo de incentivos se refiere, nunca otorgados; “priorización de las obras de saneamiento”, explicable origen del posterior desvío de fondos del FONAVI –con Fujimori- hacia obras de servicios para los pueblos jóvenes; “se emplearán soluciones urbanísticas más imaginativas” estimulando el desarrollo progresivo a partir del “núcleo básico”; lo que en el terreno significó constreñir a las familias hacia espacios inhumanos para vivir, cual tugurios de estreno, sin recursos

o perspectivas para reemplazar las esteras colocadas al lado del único cuarto en el medio del lote, debido a las dificultades económicas que debía afrontar dicho usuario para que siga creciendo; junto con este tipo, la mayoría de intervenciones consistieron en habilitaciones urbanas de carácter progresivo de lotes con servicios, huérfanas en ambos casos de otros componentes necesarios para la vida en comunidad: pistas y veredas, colegios, comercios, tardía o inexistente instalación de servicios en la práctica.

El reajuste de las normas técnicas y la reutilización del adobe y la quincha figuraban también entre las innovaciones de mayor importancia; no estaba en discusión la reivindicación de ambas propuestas, pero no hubo una estrategia mayor que condujese a impulsarlas o aplicarlas adecuadamente –casi sólo a nivel de investigación vía ININVI-; era y es una realidad que la gente prefiere construir con cemento y ladrillo por ser un material más resistente (pese a ser más caro) que los materiales tradicionales, situación que para un poblador promedio, no resiste el menor análisis.

El énfasis del gobierno en atender con vivienda a los pueblos jóvenes urbanos apuntaba a destinar créditos promocionales a las familias más pobres con sentido de justicia, “sin caer en el subsidio irreflexivo que ocasiona la rápida extinción de los fondos disponibles”, debiendo estos fondos ser rotatorios para que otras familias hagan uso de ellos. Difícil promesa a cumplir, dada la escasa o ninguna experiencia crediticia de dichas familias y las draconianas formalidades para este sector en ser sujeto de crédito, entre ellas, contar con el título de propiedad, escollos que de alguna forma el Estado trataba de facilitar con las oportunidades ofrecidas por el Banco de Materiales, Banco Hipotecario y Banco de la Vivienda con fondos procedentes del Banco Central de Reserva, las Mutuales y FONAVI.

Ante estas perspectivas, la economía informal aconsejaba a los más pobres a continuar con los procesos de autogestión y en particular de autoconstrucción, que les permitió sobrevivir a cualquier debacle económica o social anterior o posterior.

Teniendo como antecedente un gobierno como el de Belaúnde con obras de gran efecto urbano, pero producto de políticas desfasadas de vivienda que totalizaban la acción del Estado echando mano a ingentes recursos y por el contrario alejándose cada vez más de la solución al déficit habitacional, el gobierno de 1985-90, pretendió resolver exclusivamente el sector más desatendido por el régimen anterior -la vivienda para los más pobres-. Los objetivos a corto plazo planteaban que el 60% de los recursos del Estado para vivienda se destinase a saneamiento básico y el 40% a núcleos básicos. Bajo esa política, lo que se estaba resolviendo –parcialmente- era un problema de infraestructura que igual el Estado debía resolver pero con otros fondos, siendo el monto minoritario restante derivado a un solo sector materia de atención –los pobres de los pueblos jóvenes- olvidando que también otros segmentos de la población requerían atención; hubo una mayor repercusión a nivel nacional, ante la intención de descentralizar los programas y créditos, descompensando a Lima en la atención de oferta de vivienda bajo la óptica política de desalentar su crecimiento y retornar a la provincia; otros anuncios como acelerar la titulación o la conservación del patrimonio urbano quedaron en sólo eso; PRATVIR fue una luz efímera en intervención rural.

El reforzamiento de las entidades estatales otorgantes de créditos antes mencionadas, en proceso de consolidación, colapsó ante el fracaso de la política económica hacia 1988, lo que hacía inviable cualquier recuperación de capital y regeneración del sistema para nuevos créditos, sin participación del capital privado frente a las galopantes emergencias económicas. Nuevamente quedaba demostrado que antes que la vivienda, existen otras prioridades que para el ser humano deben quedar resueltas y a la que la solución del habitat no puede sustraerse, depende de ello.

La política de vivienda perdió importancia dentro del conjunto de objetivos del gobierno, diluyéndose paulatinamente para priorizar más bien programas sociales de trabajo temporal con disfraz político como el PAIT o experimentos suicidas como la estatización

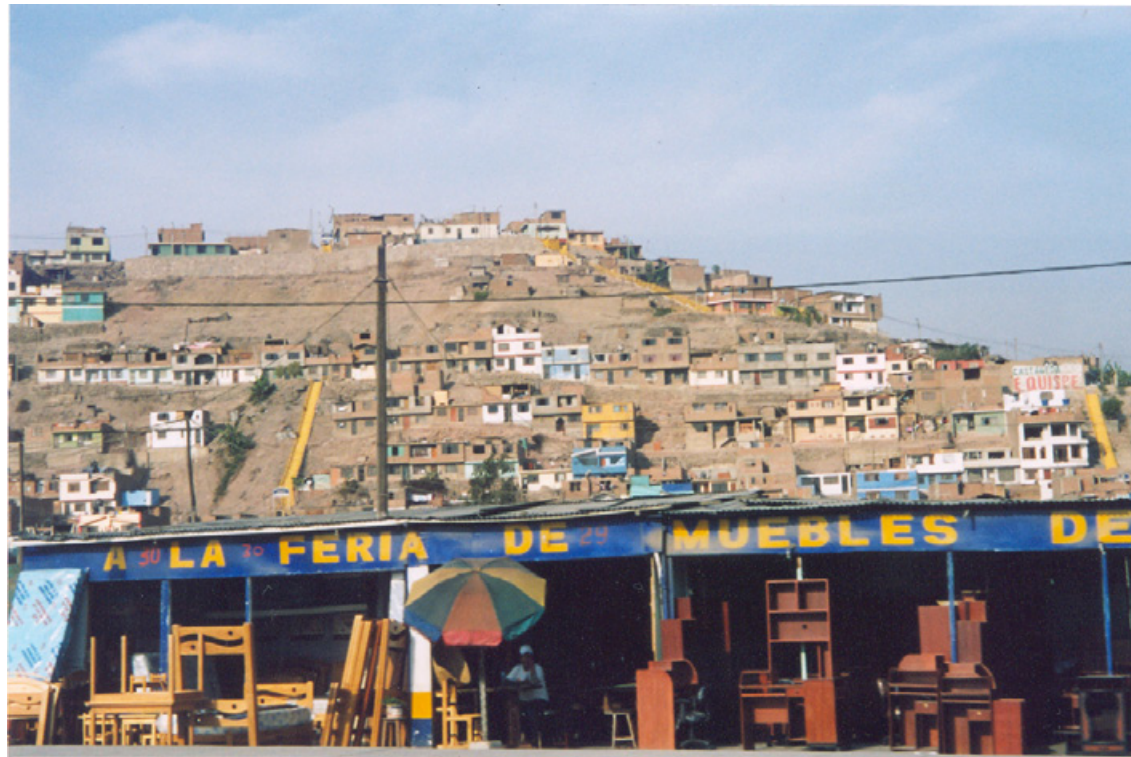
de la banca. La ausencia de Estado en estas circunstancias, graficada en la minimización de ENACE, alentó la creciente y soterrada ocupación de terrenos estatales y privados sin control alguno hasta devorar las futuras áreas de expansión de las ciudades más importantes; era una triste compensación ante la incapacidad estatal de abordar el tema. Quedaron como herencia a posteriori el Programa de Crédito Supervisado a cargo de ENACE como lo más rescatable con suerte de continuidad, más cuidadoso en el apoyo al beneficiario mediante asesoría técnica y en la entrega de los recursos; y el Banco de Materiales, empero con una pesada cartera de adeudos por recuperar.

De otro lado la inversión privada languidecía y permanecía estancada, imposible de desarrollarse hacia la vivienda social entre otros factores por no ser actor de importancia del gobierno, por la inestabilidad de la economía y el desaliento social, así como por el entrapamiento burocrático en los trámites de licencias de habilitaciones urbanas y edificaciones, estimulando la informalidad en la propia sociedad formal. La propia vivienda para las clases medias –especie prácticamente en extinción- encontraba dificultades de colocación por la escasa demanda (recordemos que gran parte de los posibles compradores pensaban más en radicar en el extranjero que progresar -si es que eso era posible- en el Perú) y las igualmente difíciles condiciones establecidas por las entidades privadas de crédito en el otorgamiento de préstamos.

Después del descalabro económico y social de finales de los años 80, la importancia de atender la necesidad de vivienda por parte del Estado Peruano terminó reducida a su mínima expresión, ante problemas mayores como el alza geométrica de precios, el terrorismo, los deseos de migrar al extranjero, el narcotráfico y la corrupción o los magros niveles de servicio en salud y educación, por citar algunos de los mayores problemas que dominaron la época. A pesar de todo eso y con todos sus errores, podemos encontrar en el gobierno aprista las primeras medidas hacia una solución realista del problema de la vivienda, perfeccionada paulatinamente durante el decenio de Fujimori y definitivamente orientada en los gobiernos del nuevo siglo, procurando cubrir la mayor parte de frentes

pendientes de intervención.

El descarnado diagnóstico de la realidad peruana presentado por Hernando de Soto en “El Otro Sendero”, como punta de lanza de un conjunto de estudios realizados por diversas Organizaciones No Gubernamentales, fue parcialmente recogido por el gobierno de turno, que aunque lentamente, fue incorporando en sus políticas algunas de las recomendaciones de estos estudios, luego de los leves indicios de recuperación producidos por las medidas económicas posteriores al ascenso al poder de Alberto Fujimori.



PSS. Lima Sur

En vivienda, la política neoliberal de los noventa reactivó paulatinamente la construcción privada y permitió retomar algunas acciones dirigidas por el Estado destinadas a continuar apoyando la autoconstrucción, la modalidad popular que a su modo era la única instancia que podría resolver el déficit habitacional y que merecía sea incentivada. El nuevo gobierno, inicialmente, trató de promover una diversidad de programas herederos de las experiencias de la década de los ochenta, siendo algunos replanteados ante la utopía de volver a resolver el cada vez más creciente déficit de vivienda mediante la construcción y venta de casas y departamentos con fondos propios, enfocando decididamente el apoyo en créditos hacia lo que la mayoría de familias peruanas venía haciendo regularmente, es decir, construir poco a poco su casa. En esa dirección, el Estado, aún paternalista, desarrolló acciones que trataron de optimizar el uso de los fondos públicos procurando llegar a más beneficiarios, con posibilidad de retorno.

El programa Crédito Supervisado, nacido en el gobierno aprista aún dentro de ENACE, acompañaba al prestatario en el mejor uso del dinero en la construcción de su vivienda, pudiendo utilizar el monto tanto en mano de obra como en materiales y equipos; asimismo, el Banco de Materiales sería más específico en el uso del crédito: el interesado no se le entregaba dinero en efectivo como en el caso anterior (con la posibilidad de dar destino distinto al préstamo otorgado), sino más bien recibía los materiales directamente de ferreterías afiliadas o el banco se encargaba directamente del pago de obreros y supervisión profesional. Estos programas hubiesen tenido mejores posibilidades de no ser por el pésimo manejo en la recuperación de los fondos, con morosidad lindante al 90%.

Quien más bien pretendió ocupar el protagonismo de ENACE en los noventa fue el Fondo Nacional de la Vivienda –FONAVI- o mejor dicho el destino de los recursos recaudados, más pronto advirtieron sus responsables su inviabilidad social y política, destinándose sus fondos para financiar obras de saneamiento a favor de las mayorías necesitadas de dichos servicios, optando así por servir a los más pobres con dinero descontado de los

suelos de empleados y trabajadores formales, desvirtuando totalmente la naturaleza de dicho aporte. Del mismo modo, el capital privado no estaba en condiciones de competir con la vivienda construida y subvencionada por el Estado, con altas tasas de interés impuestas por los bancos, lo que terminó diluyendo los capitales hacia otros campos de la economía de coyuntura estatal.

Desde otro ángulo, el altísimo grado de informalidad en las actividades de la sociedad peruana de los ochenta y noventa encontraba un importante componente en el tema de la propiedad, siendo uno de los mayores impedimentos para un sólido desarrollo de las familias menos pudientes la incertidumbre en saber si lo que ocupaba y construía sería finalmente suyo. Quizá uno de los mayores éxitos del gobierno de Fujimori fue asumir como una inmediata obligación del Estado la tarea de titulación de predios informales en todo el país, saneando física y legalmente la propiedad y además decretando su inscripción en los Registros Públicos; partiendo de esta premisa, los nuevos propietarios podían ser sujeto de préstamo teniendo como garantía que exhibir los documentos que avalen oficialmente dicha propiedad.

Bajo estas perspectivas se creó COFOPRI como una dependencia del Ministerio de la Presidencia, que con sus casi dos millones de títulos otorgados a nivel nacional (43% en Lima) justificó plenamente su creación teniendo como aliados a un importante soporte económico y técnico, lo que permitió atender tamaño encargo; a su lado, el Registro Predial Urbano agilizaba la titulación paralelamente a las labores del Registro de Propiedad Inmueble, muy obsoleto para dicha tarea -mientras que era paulatinamente modernizado a través de la SUNARP-, con la finalidad que a futuro exista un Registro unificado que albergue una base digital actualizada tanto de predios existentes como de nuevos propietarios. Entre otras tareas, le cupo la muy importante labor de evaluar y sanear todas aquellas unidades inmobiliarias que el Estado había adjudicado desde la época del Presidente Odría hasta el propio gobierno en funciones, ordenando al propio Estado, usualmente poco afecto en definir, inscribir y transferir los bienes inmuebles a

su cargo. Además de la serie de reconocimientos a nivel mundial de esta experiencia, comienzan a vislumbrarse resultantes esperadas, como el hecho que la banca formal al final del año 2005 había otorgado 300,000 créditos a propietarios formalizados por COFOPRI (Superintendencia de Banca y Seguros, 2005).

Esta diversidad de opciones poco orquestadas como política de vivienda se dieron gracias a la desactivación del Ministerio de Vivienda y a su atomización en oficinas dependientes de diversas entidades públicas; a la creación de nuevas entidades en otras tantas dependencias del Estado, altamente operativas por ser programas de prioridad del régimen de turno, quien administraba a voluntad política del gobernante las necesidades inmediatas, más no la política integral y menos aún los objetivos y metas de mediano y largo plazo.

Uno de los últimos desatinos habitacionales surgió del mismo modo como pretendió asirse el tercer gobierno de Fujimori; PROFAM se promocionó incentivando la inscripción de interesados de escasos recursos en vastos terrenos del Estado emplazados en localizaciones inadecuadas para vivir (zonas con riesgo de huaycos e inundaciones, o muy alejadas de la ciudad sin servicios de electricidad ni saneamiento). Afortunadamente este despropósito político no concluyó, lo que hubiese extendido más aún de forma dolorosa e innecesaria la extensión de las ciudades involucradas y contribuyendo abiertamente con el tráfico de terrenos, actividad que justifica hasta hoy la toma e invasión de parcelas urbanas y rústicas próximas a las ciudades.

No puede pasar desapercibido el traslado de las numerosas familias ocupantes de los terrenos dispuestos en el Proyecto Pachacutec ubicado en Villa el Salvador al sur de Lima, hacia Ventanilla, al norte de la capital, aduciéndose mejores posibilidades residenciales. La primera etapa, desarrollada durante el gobierno aprista correspondiente a módulos básicos construidos por el Estado sin servicios en el arenal, se encontraban en su gran mayoría deshabitados, como Pachacamac y otros casos de similares características

y origen; esta situación, clara muestra de la desorientación del Estado en materia de planificación urbana y social, contribuyó de otro lado a tomar conciencia –aunque tardía– acerca de las cosas que el Estado no debe hacer o dejar hacer, mas aun con dinero de todos los peruanos.

Precisamente el Proyecto Especial Ciudad Pachacutec, dispuesta en terrenos estatales igualmente sin servicio alguno, fue el origen del Programa Lote Familiar PROFAM, usando a COFOPRI, CORDELICA, PRONAA –era momento preelectoral– para aliviar las lamentables condiciones de las 7,000 familias trasladadas.

Entre las acciones que desde el Estado influyeron en la actividad privada formal, destacó la voluntad de actualizar la normatividad vigente, que a la luz de las nuevas situaciones urbanas y arquitectónicas, así como de los programas que Estado tenía en mente promover, resultaba des-actualizada, imprecisa y poco ágil. La Nueva Ley General de Habilitaciones Urbanas, la Ley de Regularización de Edificaciones y Declaratoria de Fábrica, el Reglamento de Construcción Especial así como el proyecto del nuevo Reglamento Nacional de Edificaciones (concluido hacia 2005), fueron aprobadas con un alto grado de discrepancia por las entidades técnicas, quienes en general criticaban el apresuramiento con que fueron hechas, por tanto incompletas, así como la falta de convocatoria para su confección.

Contra esta versión sustentaban sus creadores que el Estado sólo hacía correcciones parciales de normas sin concretar desde hace algún largo tiempo leyes que abarquen la totalidad o al menos gran parte de aspectos que requerían ser normados en los campos antes mencionados y que los nuevos programas podrían capitalizar mejor. Rápidamente fueron sujeto de constantes modificatorias y derogatorias que han dado lugar, a la fecha, a la creación de la Ley 29090, con la finalidad de agilizar el problema administrativo en construcción buscando facilitar y reducir en tiempo los procesos sobre la materia. Tan discutida como las anteriores por reducir la participación de los revisores colegiados a

su mínima expresión, se esperan las normas complementarias para su aplicación y su entrada en vigencia para emitir un juicio de valor.



PSS .Lima Sur, llegando a Cañete .

2.2.- La reposición del Sector Vivienda dentro de las estrategias gubernamentales prioritarias/ Principales Programas de Vivienda promovidos por el Estado del último decenio

El programa Mi Vivienda se inició hacia 1997 con muy escasa repercusión, explicable porque cedía enteramente la inversión a capital de riesgo privado, sin respaldo alguno que

lo haga seguro al inversionista de aquel entonces ante las condiciones que imponían los bancos, con altas tasas de interés y complicadas condiciones de retorno de capital. Las estadísticas demostraron que la tendencia que seguía el programa era sólo conveniente en ese momento para público de los sectores B y parcialmente C por las limitantes condiciones de calificación impuestas por los bancos en cuanto al monto mínimo de ingresos y la demostración de un trabajo formal para sustentarlo, cuando siquiera el 20% de la población económicamente activa se encontraba en ese ratio.

Hacia el año 2000, el déficit de viviendas alcanzaba cerca de 1'300,000 unidades, de los cuales el 26% eran vivienda nueva y el resto era vivienda que debía ser renovada, mejorada o ampliada (Para que vivas mejor, 2005). Estas cifras daban lugar a replantear la propuesta que resuelva el déficit, especialmente en cuanto al apoyo al segundo grupo de casos, mayormente relacionado con la vivienda de las periferias de ciudad ubicadas en asentamientos humanos o urbanizaciones populares, cuya población no contaba con experiencia bancaria o crediticia alguna, ni respaldo que los avale.

En efecto, Lima encabezaba el porcentaje mayoritario del déficit con 40.9%, seguido de muy lejos por Puno y Cusco (6.6% y 5.4% respectivamente) confirmando que la centralidad de la capital tenía poco que ofrecer a quienes intentaban instalarse en ella. COFOPRI en ese aspecto ayudó mucho a que se fuesen creando elementos que sustenten la economía de los menos favorecidos; sin duda que la apertura a nuevas opciones económicas como las facilidades para la creación y promoción de la pequeña y la microempresa, así como la paulatina reducción de la exigencia de las entidades bancarias con alternativas como las Cajas de Ahorro, permitieron considerar a cada vez más personas como sujetos de crédito para la participación en estos programas.

Quedaba muy claro que el rol del Estado en la coyuntura de cara al siglo XXI y que debió asumir desde hacía mucho era el de gestor y promotor. En el primer caso, estableciendo un Plan con objetivos y metas de real cumplimiento a corto y mediano plazo convocando

las partes disueltas para que interactuasen con fluidez y reglas claras (bancos, Estado, inversionistas, población), es decir preparando las condiciones para el desarrollo de la oferta diversificada y la demanda con capacidad de respuesta económica; en segundo término estableciendo normas en el campo técnico y económico que estimulen la inversión y las posibilidades de acceso a los programas por parte de la población, la difusión de las diversas alternativas y la generación de confianza de y entre las partes, tema difícil de superar tanto por la mala experiencia de programas anteriores (pocas viviendas para muchos necesitados) y en particular la más reciente del Banco de Materiales (no pago de cumplimientos por parte de los prestatarios) como por las draconianas condiciones financieras impuestas por los bancos que hacían inviable cualquier apertura.

Las primeras medidas para este giro definitivo en las políticas de vivienda fueron efectivamente perfilándose en el gobierno de Valentín Paniagua, pero el Vice-ministerio de Vivienda de entonces, que perduró hasta el inicio del siguiente régimen y desarrolló los primeros pilotos de los programas Mi Barrio y Mi Techo, no tuvo el suficiente apoyo como para promoverlo y difundirlo. No obstante, el cambio en la orientación de las políticas gubernamentales respecto de los procesos anteriores quedó plasmado en su Plan de Gobierno, alineándose con las directivas del Programa Hábitat de las Naciones Unidas y los principios del desarrollo sostenible enunciados en la Agenda 21, manifiesto rector de las políticas de calidad de vida en todo el orbe desde fines de los años noventa.

“Normar y promover programas de vivienda y construcción, atendiendo principalmente a los sectores sociales de menores ingresos en alianza con los gobiernos locales y el sector privado”, resumía los principios fundamentales de esta nueva actitud estatal, incidiendo que resultaba “fundamental incluir a la Vivienda como una necesidad básica dentro del programa Social del Gobierno, debido a su interdependencia con los aspectos de Salud y Educación de la población”.



PSS. Lima Sur

Los items priorizados en las Políticas Generales (ordenamiento y gestión del territorio, descentralización, desarrollo sostenible y competitivo y capacitación e investigación tecnológica) apuntaban a crear previamente las condiciones más favorables para el establecimiento residencial; las Políticas Específicas anunciaban con carácter visionario lo que luego sería éxito y lo que aún no se pudo hacer: promover la participación del capital privado en construcción económica; incentivar la demanda -previa reactivación de la economía-; promover programas de viviendas con habilitaciones urbanas completas; contribuir a la densificación de las ciudades; incentivar el uso de sistemas constructivos

industrializados y empleo de insumos y mano de obra local; y fortalecer a los gobiernos locales y regionales con asistencia técnica y capacitación.

El programa Mi Barrio sería el emblema de la nueva vivienda económica, con variantes ad-hoc dedicadas a la destugurización, el mejoramiento de la ciudad, la terminación y ampliación de viviendas, los condominios económicos. Todo esto esperaría una mejor oportunidad para ver la luz y ser materia de aplicación.

El gobierno de Alejandro Toledo recompuso, como ya se ha señalado, en el año 2002, el Ministerio de Vivienda, sumando los items Saneamiento y Construcción. Además incorporó a su seno una serie de entidades ad-hoc que deambulaban por otros Ministerios como COFOPRI (Ministerio de Justicia), Programa Mi Vivienda (Ministerio de Economía), PETT (Ministerio de Agricultura), Bienes Nacionales (Ministerio de Justicia) en el afán de “integrar políticas nacionales de vivienda, desarrollo urbano, saneamiento, construcción y medio ambiente”; a su vez se deshizo de algunas entidades históricas pero de momento ineficientes como INADUR; ININVI ya había sido derivada a SENCICO mientras que CONATA continuó como oficina de apoyo. Confluían estas entidades para manejar absolutamente los hilos del futuro Plan, sin las interferencias que significaba negociar con otros ministerios; no obstante, el Ministerio de Economía aún ejerció un fuerte control sobre la cadena de gasto que impidió mayor soltura en la masificación de los programas de vivienda.

Por supuesto que estas medidas por si solas no tendrían éxito porque, como se había determinado desde fines de los cincuenta, la vivienda era parte de un fenómeno mayor dependiente del pulso económico y social; la reconstrucción de estos dos aspectos estructurales desde la década de los noventa como la reactivación económica, el creciente poder de compra, la paz social, la consolidación de las instituciones públicas y privadas así como el estímulo y desarrollo de las actividades productivas deberían crear las condiciones para la puesta en marcha entre otros, del Plan Nacional de



Condominio-Alameda LA ENCANTADA



Próximo a estrenar
¡VISITANOS!



- 15 Casas de 2 pisos c/u
- Sala y comedor
- 2 Dormitorios, sala de estar y estudio - dormitorio
- 2 Terrazas y 2 estacionamientos.
- Dormitorio y baño de servicio.
- 185 m² de area construida en promedio.
- Amplios jardines interiores.
- Junto a parque.



CASETA DE VENTAS:
Jr. Alameda del Sereno Mza. K, Lote 41,
Urb. La Encantada, Chomillos.
Tlf. 255-0795, Nextel 407*2463 / 819*6171
E-mail: laencantadavilla2008@hotmail.com

Promueve : **Inmobiliaria ACAMU SAC**

Financia : **BIF** BANCO INTERAMERICANO DE FINANZAS

Vivienda, denominado “Vivienda para Todos”. Desde el inicio, el mensaje fue claro: “El nuevo Ministerio no construye ni financia viviendas; más bien promueve la oferta de los constructores, la demanda de los ciudadanos y las facilidades de las instituciones financieras” (Plan Vivienda para Todos, MVCS., 2003).

El capítulo III del Plan (Política de Vivienda) resume la esencia y desarrollo del proceso que ha conseguido continuidad hasta la fecha. La consolidación del Sector Vivienda como factor de crecimiento económico y distribución de la riqueza, su contribución a la elevación de los estándares de calidad de vida y el favorecimiento de condiciones que propicien la integración familiar y social son los pilares que definen los objetivos y en particular las metas a cumplir en el plazo medio 2003-2007: 326,000 nuevas viviendas, 907,000 acciones de mejoramiento habitacional, 44,275 acciones de mantenimiento preventivo, 90,000 viviendas por el crecimiento natural de la población. Se estimaron como costos de intervención US \$15,000 para vivienda nueva, US \$ 3,000 para mejoramiento y US \$ 1,200 para mantenimiento preventivo, recursos inicialmente avalados por fondos de cobertura estatales, abandonando definitivamente el sistema de préstamo o financiamiento directo que tan pocos réditos significaron en anteriores administraciones.

Así, desde el momento en que el Estado dispuso de US \$ 600 millones como respaldo para que los bancos privados otorguen con riesgo cero los préstamos dirigidos a empresas y personas interesadas, el Programa Mi Vivienda fue cobrando un creciente número de interesados, rompiendo la inercia de la desconfianza, cuando menos hasta que se agotase dicho respaldo financiero. Para otras posibilidades económicas se creó el Bono Familiar Habitacional (BFH), subsidio otorgado por el Estado para familias en situación de pobreza formalizadas con títulos esencialmente entregados por COFOPRI y refrendados en el Registro Predial Urbano.

La creación y diversificación de productos inmobiliarios, además de la consolidación

de Mi Vivienda, fue bastante creativa: aparecieron los programas Techo Propio, Vivienda Progresiva del Banco de Materiales, Mi Barrio, La Canchita de mi Barrio y otros que estimularon no sólo la obtención de la vivienda, sino también mejorar las condiciones de vida del entorno residencial, otorgado a grupos de pobladores que solidariamente aporten en procura del beneficio común urbano.

Las empresas prestadoras de servicios (agua y alcantarillado, electricidad, telefonía) constituyeron importantes aliados en las acciones de habilitación urbana que requerían los programas -debiéndose destacar el manejo gerencial de SEDAPAL, hoy sujeto autónomo de crédito a nivel nacional e internacional-, a través de normas preactivas y apoyo en financiamiento, superando obsolescencias administrativas de periodos anteriores.

Es importante mencionar que las siete líneas de acción programática que sustentan los objetivos y metas del Plan, han venido implementándose progresivamente, explicando los pasos que el Estado ha implementado a la fecha: Manejo del Suelo Residencial, Mejoramiento de la Producción Habitacional, Simplificación Normativa, Complementación Habitacional (entiéndase servicios, equipamiento, ecología urbana), Financiamiento Habitacional, Fomento y promoción Habitacional y Gestión Habitacional. En el detalle de ellas radican realmente los éxitos y desaciertos del proceso, materia de un análisis más exhaustivo y evaluación permanente por parte por los funcionarios responsables como por las instancias participantes externas al gobierno.

La repercusión de estos programas de vivienda en el campo urbano y arquitectónico ha significado en los primeros años de su aparición la representación de un modelo muy elemental en ideas y costos que lamentablemente poco ha aportado a la consolidación y mejoramiento del perfil urbano de las ciudades, teniendo en cuenta que las mayores alturas de la masa urbana residencial (la mas extensa) quedan establecidas por los edificios multifamiliares.

La arquitectura “Mi Vivienda” puede ser prácticamente tipologizada enumerando sus peores logros: uso del retiro de tres o cinco metros al margen del alineamiento urbano existente; reja o muro que aísla el edificio de la calle, dejando de ser componente del barrio, sin generar vecindades o interrelaciones entre los antiguos y los nuevos ocupantes de la localidad; vanos repetidos pudiendo ser por igual dormitorio, tendal o sala; balcones que invitan al vértigo por razones puramente formales; imagen monocorde producto de la construcción y no de la composición, transmitiendo de paso poca identificación de los futuros ocupantes con su edificio; muros medianeros –aunque ello se produce en casi todo tipo de edificios- sin tarrajear, siendo en superficie mayor ésta área que los metros cuadrados de fachada trabajada; sin contar con las escasas variantes en la distribución y deficiente dimensionamiento de las habitaciones; no por ser una propuesta económica tenga que ser una vivienda incómoda, oscura o poco atractiva.

Cierto también es que las características antes mencionadas son el reflejo de la baja calidad con que ha venido efectuándose el grueso de las edificaciones residenciales de los últimos cuarenta años; son los mismos patrones residenciales definidos por los maestros de obra o los propietarios, que dan preferencia a la máxima área techada posible, limitando la expresión exterior a la decoración de la fachada plana con pastiches de concreto o enchapada en mayólica brillante para interiores entre otras modas. La intervención de otros profesionales fungiendo de arquitectos, así como inversionistas ajenos a la especialidad son otros factores que no pueden dejar de mencionarse, siendo el objetivo más importante el menor costo posible de obra versus el máximo valor de venta, en detrimento de la calidad formal y espacial del edificio y consecuentemente, de la calle y la ciudad.

Tan magros venían siendo los resultados, que el propio Fondo Mi Vivienda consciente de ello, promovió una revista –VU- destinada a la presentación de proyectos de vivienda nacionales y extranjeros con estándares superiores de calidad respecto del

promedio, por cierto de muy bajo nivel. No obstante, el tiempo transcurrido y la creciente oferta de edificios ha permitido que el usuario sea más selectivo e incluya dentro de sus parámetros de elección, además del económico, también el de habitar una arquitectura fresca, atractiva, contemporánea, cómoda, útil.

En correspondencia a esta afirmación, la dinámica de ventas y la dura competencia en el mercado inmobiliario ha obligado a los arquitectos y diseñadores a ofrecer proyectos más competitivos, explorando variantes tipológicas como las quintas, condominios, casas en hilera; y dentro del tipo más difundido, el edificio de departamentos aludiendo imágenes de ensueño, que van desde la propaganda presentada en la caseta de ventas y el departamento piloto hasta aspectos más tangibles como la densidad extrema, áreas libres mínimas y un estacionamiento por vivienda.

Al presentarse los primeros resultados luego de un periodo de aplicación de la oferta promocional del Estado según programas (estadísticas al año 2003), encontramos que Mi Vivienda continuó a la cabeza con un 49% de las viviendas construidas, seguido por Techo Propio con 28% y Banmat con 23%. En promedio, cada unidad de MiVivienda llegó a costar cerca de US\$ 15,000, lo cual significaba que la mitad del público atendido pertenecía a la clase B-C, atraído por la paulatina apertura de las entidades financieras, los largos años de plazo para su cancelación (hasta 20 años) y el “premio al buen pagador”, correspondiente al descuento del 20% final si la cuota mensual era abonada puntualmente.

De otro lado, es de destacar el pronto impulso de Techo Propio, que con un promedio de viviendas entregadas a US \$8,000 resultaba asequible a personas del sector D y E, incentivándose su difusión a nivel nacional y dirigiéndose a sectores generalmente desatendidos como personas con discapacidad, empleadas del hogar, comerciantes informales o taxistas, entre otros casos; mas aún, el subprograma Deuda Cero bajó la valla a casas de US \$ 4,000, de los cuales el prestatario recibía a cambio de un aporte

en ahorros acumulados de US \$400.00, un subsidio BFH de US \$3,600 sin necesidad de retorno, lo cual le permitía acceder a viviendas en terrenos de 72 m². en promedio con primeros pisos básicos construidos.

Complementa la baraja de posibilidades un renovado Banco de Materiales, que revirtió la alta morosidad de los años de Fujimori con nuevos préstamos y programas (Vivienda Básica, orientado a grupos organizados y Vivienda Progresiva, conducido por un promotor inmobiliario) destinados también para el sector D y E. El conjunto de alternativas reflejaba finalmente las recomendaciones de los organismos internacionales basadas en las experiencias exitosas que otros países venían aplicando, incidiendo en que el Estado sólo debía financiar a los extremadamente pobres y que la construcción, el financiamiento y la venta de las viviendas corrían a cargo de entidades privadas.

Es interesante destacar que por primera vez participaron en los programas del Banco de Materiales prestatarios afectados por los terremotos de Moquegua (2001) y recientemente de Pisco (2007), con lo cual se confirmó la sensibilidad de los nuevos programas hacia los realmente más necesitados.

En el 2006, el fondo de cobertura de Mi Vivienda provisto por el Estado fue llegando a su fin, pero tal como se proyectó optimistamente en el 2001, los ritmos de oferta y demanda fueron tan intensos, que los bancos, financieras y cajas de ahorro desarrollaron mecanismos de promoción, financiamiento, evaluación y control de retorno que convirtieron en creíble y sostenible el sistema, con la seguridad de confiar en sus clientes como no sucedía al inicio del programa.

El resultado es un sistema inmobiliario sólido, con amplias perspectivas de proyección sobretodo en el campo de la renovación urbana, cambiando el perfil de barrios enteros antes copados de vivienda unifamiliar y que hoy dada su apropiada ubicación comercial en el contexto urbano dan paso a edificios que valorizan el entorno; ello no significa que

urbanísticamente la ciudad marche en orden o con calidad de vida, lo que dependerá esencialmente de la aplicación de los planes y controles de las municipalidades, verdaderos responsables del conglomerado urbano como totalidad en razón de la suma o complemento de sus partes.

El programa Techo Propio, dado el perfil socioeconómico del futuro usuario y las posibilidades de crecimiento futuro en pequeñas áreas, dio lugar a interesantes propuestas que replanteaban temas como el área libre, dimensionamiento de ambientes y el uso del espacio público cuestionando el Reglamento de Construcciones vigente, lo que propició reformar la normativa para hacerlas posibles. El propio Ministerio de Vivienda llevó a cabo un concurso de diseño de módulos en costa, sierra y selva, para que los trabajos ganadores sirvieran de base a futuros proyectos promovidos por el Estado y desarrollados por particulares, municipalidades y otros agentes; sin embargo no encontraron eco posterior. Empero, constituyeron antecedentes valiosos los módulos experimentales que se desarrollaron en el año 2001 y la primera experiencia desarrollada, Martinete en Lima, con módulos crecederos hasta 3 pisos conformando calles y espacios de estar público a modo de condominios populares.

Mi Barrio nació hacia el año 2004 con la idea de proponer el mejoramiento integral del entorno urbano en barrios en mal estado o totalmente deteriorados; sin embargo su lanzamiento se produjo dentro de un grado de repercusión política, económica y social menor al de los dos programas anteriormente mencionados, explicable por el escaso interés de los ciudadanos en preservar y por tanto financiar la vía pública, en vez de la casa propia; un mal que cabría evaluar desde los años 60 y 70, momento en que las migraciones y masivas ocupaciones de terrenos privilegiaron la construcción del lote y olvidaron el tratamiento del espacio urbano. Aquella área supuestamente de todos se convertía en tierra de nadie a la hora de invertir un sol o establecer responsabilidades para su cuidado. Pese a que el gobierno pretendió exhibir algunos logros sobre la materia, los resultados de este programa aún no alcanzaron las expectativas cifradas, en la medida

que en muchos casos se encuentran pendientes de resolver otras urgencias como el saneamiento físico legal, la construcción de la vivienda básica, y aún su ampliación y crecimiento a un segundo nivel.

Nuevas alternativas siguen apareciendo con la finalidad de dar variedad de posibilidades a los distintos sectores de la población que aún no han accedido a los programas promovidos por el Estado: Sólo el Banco de Materiales ha incorporado los programas Casa Bonita (para la ampliación y mejoramiento de vivienda), Mi Casita y Vivienda para Todos (para obras nuevas), así como los programas de financiamiento Fénix y Casa Empresa y montos destinados para la reconstrucción de viviendas; el programa Mejoramiento Integral de Pueblos y Barrios apunta mas bien a mejorar la calidad de vida en asentamientos humanos. El dinero invertido en Vivienda ha superado cualquier estimación, augurándose prosperidad en el sector de continuar la economía del país en crecimiento y mantenerse como una de las prioridades estratégicas en los planes estatales futuros.



PSS. Lima Norte

III. El Mercado Inmobiliario

3.1 .- La Oferta de los Privados

¿ Que posibilidades da el mercado para acceder a una vivienda?

La inversión privada en vivienda presenta múltiples alternativas de ejecutoria esencialmente porque el mercado inmobiliario se abre a "casi" todas las clases sociales, espectro que en los 80s era privilegio de una reducida elite. El suelo urbano además de continuar extendiéndose en las periferias copando áreas agrícolas (aunque sin la vehemencia de

la segunda mitad del siglo pasado) y sobretodo terrenos eriazos, se renueva en antiguos distritos y se revaloriza en los sectores de mayores recursos.

Los Centros Históricos aún esperan quién se acuerde de ellos no para cambiar sus pisos por enésima vez o pintar del mismo color los diferentes edificios de la misma plaza, sino para revitalizarlos mediante programas integrales de intervención que motiven a que los privados se interesen en invertir en ellos.

Son diversas las variantes que hoy el mercado ofrece como productos inmobiliarios, unos mejor logrados que otros como urbanismo y arquitectura. Las **urbanizaciones clásicas** son una opción que no pierde vigencia, dedicadas a ocupar nuevos territorios antes eriazos o destinados a cultivos, cada vez más escasos y lejanos de centros de actividad urbana. La decisión de muchas familias de sectores B y C en adquirir terrenos entre 100 a 200 m². les permite asegurar ya sea el presente (como renta de alquiler) ó el futuro (legado futuro a los hijos o familiares), opción que otras alternativas habitacionales no permiten o no ofrecen, valiendo la pena el esfuerzo inicial.

Las soluciones deben seguir al pie de la letra la normativa de la Ley de Habilitaciones Urbanas, privilegiándose la plantilla que establece porcentajes mínimos de “aportes” en terrenos para Recreación Pública, Parques Zonales-SERPAR, Renovación Urbana, Ministerio de Educación y la Municipalidad de la jurisdicción, antes que la coherencia con sectores urbanos contiguos, el barrio y la ciudad así como las calidades ambientales y urbanas necesarias para asegurar la calidad de vida de los nuevos vecinos.

El Grupo Centenario ha captado muy bien esta alternativa, siendo su principalmente centro de operaciones la expansión del Cono Norte de Lima, sector de la ciudad consolidado con sectores consecuentemente ávido de inversiones que tuvieron la mejor demostración en el Complejo Comercial Megaplaza. Santo Domingo de Carabayllo ha desarrollado hasta el año 2007 un total de once etapas 100% vendidas con servicios de

agua, luz, desagüe, pistas y veredas, con proyección de ocupación en terrenos contiguos.



PSS Lima, Megaplaza

Otras intervenciones importantes del mismo grupo en Lima son la Urb. Alameda del Pinar, Urb. Santa María (el mayor conjunto de este tipo en el Perú con 5,000 lotes habilitados) y San Pedro de Carabaylo, y Los Sauces en Chiclayo, dentro de la línea de inversiones comerciales-inmobiliarias exitosas en provincias iniciada por los centros comerciales). El éxito de estas intervenciones se comprueba por recientes compras de extensos terrenos contiguos con similar fin habitacional.

Dentro de esta misma modalidad se inscriben terrenos de la zona este de Lima, con urbanizaciones exitosas como Ceres, materia hoy de inversiones comerciales por parte de las grandes cadenas de supermercados, quienes como resultado de sus estudios de mercado vienen fijando las pautas de inversión en los emplazamientos urbanos con mayor potencial económico. Mas aún, las lotizaciones se han convertido en vehículos de conurbación entre localidades, como son los casos de las urbanizaciones en las zonas de Carapongo y Ñaña (por ejemplo Inversiones El Pino S.A. viene ejecutando desde 1998 la urbanización San Antonio de Carapongo desarrollando 3,500 lotes en un terreno de 70 Has. con área promedio de 120 m²., y su éxito llevó a desarrollar La Alameda de Ñaña, sobre 10 Has.; HV Contratistas desarrolló 1,600 lotes en Las Terrazas de Caraponguillo entre 1998 a 2004, entre otras inversiones en la zona), prácticamente completando la malla urbana entre Lima con Chaclacayo y Chosica.

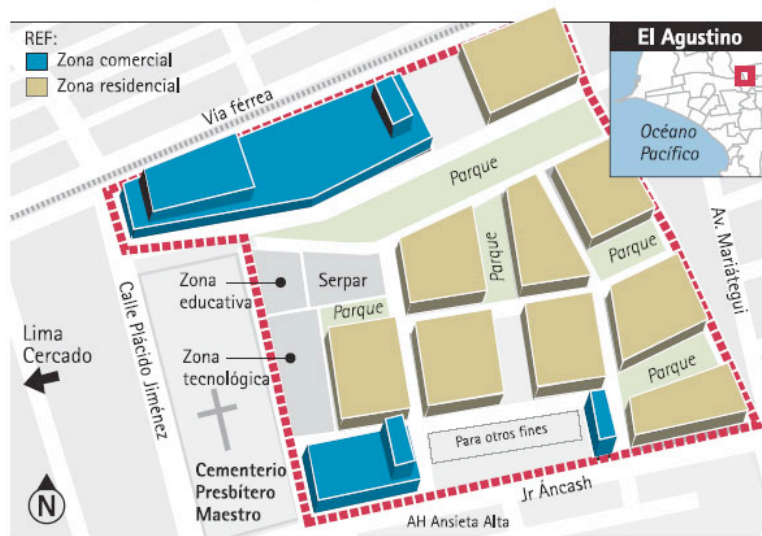
Una modalidad de ocupación se produce excepcionalmente en bolsones urbanos envueltos por asentamientos o con usos desfasados para el momento y el lugar como la gran industria, aeropuertos o cuarteles por citar algunos casos. En estos casos, mayormente, la modalidad de ocupación se ha centrado preferentemente en proyectos habitacionales compuestos por **edificaciones multifamiliares**, que optan por esta alternativa dado el valor del terreno (que justifica el máximo aprovechamiento por su condición urbana consolidada).

La suerte de los casos antes citados es diversa. Los grandes lotes industriales han sido materia de desarrollos inmobiliarios residenciales privados financiados dentro de la modalidad de Mi Vivienda (incluso con incentivos normativos estatales como los predios ubicados en las proximidades de la Av. Argentina, cambios en la zonificación como en Surquillo) o, si están rodeados por avenidas interurbanas o metropolitanas, sujeto de inversiones comerciales de grandes empresas particulares con capital extranjero que acuden a las cercanías del uso residencial. Aún operan en contra de su consolidación y definitiva ocupación factores de seguridad, imagen urbana degradada, la acción aun en

la zona de industrias que contaminan el ambiente con ruidos, humos y alta movilización de personas extrañas al uso residencial; sin embargo las facilidades de financiamiento, la proximidad al trabajo y la renovación de las condiciones de vida respecto de su vivienda anterior inclinan la balanza a favor de un mayor número de construcciones en estas zonas.

Mas bien el Estado ha procurado alentar monumentales inversiones privadas bajo la tipología de **conjuntos residenciales** con el fin de reducir el déficit de viviendas siempre creciente. Inversionistas como DHMont, alentados por el éxito de operaciones en edificios de 20 a 30 departamentos, arriesgan tanto en mayor cantidad de unidades, como en los nuevos formatos promovidos por el Estado como Techo Propio y Mi Hogar (novísimo programa estatal que pretende ubicarse entre los destinatarios de Mi Vivienda y Techo Propio –sectores C y D de la población-, con posibilidad de acceder a viviendas entre los 12,000 a 15,000 dólares), además de Mi Vivienda; el Conjunto Ciudad Sol en Collique, Comas, en un terreno del Estado de 65 Has. fue recientemente materia de una mega-propuesta de la citada empresa por 15,000 unidades de vivienda, quedando trunca por razones administrativas evaluadas por PROINVERSION, promotor estatal. El segmento C y aún D de la población presentan actualmente suficientes condiciones de seguridad para inversiones de envergadura.

FUTURO MEGAPROYECTO 'LA PÓLVORA'



Área total	Viviendas a construirse	Valor del terreno
227,046	2,760	3'399,388
METROS CUADRADOS	VIVIENDAS	MILLONES DE US\$

Fuente: Programa Mivivienda.

LA REPÚBLICA

Dentro de esa línea, el gobierno del presidente Toledo pretendió impulsar proyectos en terrenos de propiedad de las Fuerzas Armadas que fueron absorbidos por el crecimiento urbano, cuyos destinatarios serían familias que podrían pagar viviendas con valor de \$ 10,000 a \$ 15,000 dólares. Entre ellos, fueron considerados el proyecto habitacional realizado en el ex cuartel La Pólvara, beneficiando particularmente a familias que perdieron sus casas por el hundimiento del cerro "9 de Octubre" en El Agustino; el ya citado en Collique, donde se ubicaba el Aeroclub, cuyo uso cierne evidente peligro

en esta consolidada zona urbana; el cuartel Hoyos Rubio (terreno más grande que La Pólvara), ubicado en el Rímac, el cuartel Barbones (en la recientemente remodelada Av. Grau) y el cuartel de El Potao, también en el Rímac; igualmente en provincias se ha venido estudiando la reutilización de los terrenos de las bases militares absorbidas por el crecimiento urbano. El gobierno actual ha recogido esta posta y dentro de las características del programa Mi Hogar, ha presentado el primero de estos proyectos ubicado en el ex cuartel La Pólvara, en un área de 227,000 m²., rebautizado como “Los Parques de El Agustino” con 3,400 viviendas, supermercados, colegios y otros servicios.

Los propietarios particulares con terrenos reservados por años encontraron el mejor momento para decidirse a arriesgar en inversiones conjuntas con privados en conjuntos residenciales. En terrenos de gran formato, Surco y Chorrillos son distritos donde la alternativa colectiva se ha desarrollado con mucho ímpetu, en razón del alto valor de los terrenos que sugieren esta posibilidad respecto de las lotizaciones unifamiliares, al punto que la interminable secuencia de edificios de cinco pisos en promedio empieza a convertir en monótono el paisaje y los espacios urbanos. El bloque repetido en número, planta y fachada típica permite su rápida multiplicación, en detrimento de la calidad urbana y arquitectónica, sin embargo, y nuevamente por la credibilidad en el sistema de apoyo establecido por el Estado en pro de la vivienda propia, vienen registrando un alto éxito comercial.

Las **torres de vivienda** en el Malecón de Miraflores ó en el Golf de San Isidro y cerros de Camacho representan desde hace unos veinte años a la fecha el non plus ultra de la comodidad, buen gusto, espacialidad, alta tecnología, lujo de acabados y cuanto se anhele tener como recinto para vivir. El sólo precio del terreno marca ya diferencias sobre quién debe ocuparlo (en el primero de los casos nombrados, el m². de terreno se acerca a los \$ 3,000 dólares y el m². de obra entre los \$600 a \$800 dólares en promedio). De las típicas casas de uno y dos pisos que vieron nacer estos barrios, quedan muy pocas, soportando la presión de inversionistas que a diario mejoran sus propuestas con

Continuamos creando proyectos exclusivos,
la mejor oportunidad de inversión
con precios de preventa nunca antes vistos,
ahora te damos:

MiraGolf

departamentos a todo lo alto

- de 3 y 4 dormitorios en Cerros de Camacho
- Penthouse con ascensor privado y piscina
- Con la mejor vista al Golf Los Inkas
- Pista privada de acceso, piscina, gimnasio y sauna
- Lobby principal espectacular y lobby de servicio
- 6 ascensores de última generación,
más 1 ascensor para visitas

CON LA GARANTIA DE:

C&U CONSTRUCTORES CONTRATISTAS

CONTACTOS INMOBILIARIOS

INFORMES Y VENTAS
TEL: (51 1) 272.2404
(51 1) 272.2405
FAX: (51 1) 272.2404



INCOMPARABLE INVERSION EN UNA DE LAS MEJORES ZONAS DE SAN ISIDRO

AV. ALFREDO SALAZAR 472
SAN ISIDRO

-Zona exclusiva
-Arquitectura de vanguardia
-Siete Preciosos departamentos
de 180 mts. y 200 mts.
-Un departamento por piso.
-A una cuadra de Miguel Dasso.
-Entrega primer trimestre 2010.

Santa Lucía



VISTANOVA
CONSTRUCTORES

informes@edificiosantalucia.com www.edificiosantalucia.com
Telfs.: 7805974 - 999541590 - 999541591 - 837*6346

la seguridad que una inversión en el lote y/o en la zona no tiene absolutamente pierde. Estamos ad portas del cierre del perfil urbano de estas zonas con edificios de 50 o mas metros de altura, perfil que delata en el contexto general limeño el peso del área respecto del territorio urbano local.

Las versiones residenciales en alta densidad han cobrado fuerza en Lima no sólo en escenarios de magnífica vista, como pueden serlo terrenos frente al mar, clubs de golf ó en laderas de cerros, sino también en avenidas de distritos que quedaron en el centro.

Esta tipología de la torre también ha concitado el interés de distritos ubicados en el cerro urbano geográfico de la ciudad como Jesús María, Magdalena, San Miguel ó Pueblo Libre en el caso de Lima - así como una primera versión de 15 pisos en la Av. Saenz Peña en Trujillo - y que son altamente requeridos por clientes cuyo perfil coincide mayormente con familias jóvenes o personas solteras con recursos producto de su labor profesional ó técnica especializada. Dentro de las numerosas empresas que han invertido en estos casos destacan aquellas que ofrecen no sólo un departamento de la era moderna –minimalista y mínimo-, sino también cumplir los sueños complementarios a los usos residenciales, cual casa club; así, los nuevos programas incluyen atractivos de uso común como piscinas, gimnasios, BBQs, family y business rooms, internet y otros servicios, dependiendo del mayor o menor precio del departamento.

Imagina es una de las empresas privadas que más se ha esforzado por la venta de esa imagen sumando al acto de vender: folletería de excelente gráfica, casetas de venta de cuidada presentación moderna, atento personal y condiciones de pago bastante asequibles. Por lo demás, el mensaje al público procura vincular el renovado concepto de vivir en altura con paradigmas sociales como el éxito, el consumo, el relax, el confort, asuntos propios de sectores más pudientes, puestos al alcance de grupos económicamente emergentes. Imagina viene a ocupar el lugar de vanguardia que les cupo en su momento a empresas con larga data en estos menesteres, como HV, Gremco,



CONSTRUCTORA EL ROBLE S.A.C.

EDIFICIO VALLE RIESTRA

Calle Valle Riestra 731, esquina calle Paul de Beaudiez, San Isidro.

Informes o citas: Arq. Nicola Storino Parisi
Tlf. 98-114*8134 / 99 814*6798 / 999-704-223 / 436-8902
www.constructoraroble.com

- Proyecto exclusivo solo 8 departamentos 5 pisos.
- Fondo a parque.
- Áreas desde 344m² hasta 616m².
- Flats y duplex de 3 y 4 dormitorios c/u con baño incorporado, sala de estar y amplias terrazas.
- Sala y comedor separados.
- Cocina con muebles italianos marca ARAN, tableros de granito y pisos de porcelanato.
- Dos ascensores principales directos y uno de servicio, marca Otis
- Súper acabados, pisos de madera machihembrada puntaquiro, mármol Carrara en baños.
- Gritería, jacuzzi y sanitarios marca Kohler.
- Tres cochetas y amplio depósito en el sótano.
- ENTREGA: SEPTIEMBRE 2009.

Graña y Montero, JJCamet, VyV,, entre muchos otros casos.

Se vienen produciendo casos en que el descubrimiento del potencial de un lugar genera masivas inversiones en edificios residenciales. Es el caso de la Av. Costanera, por años identificada como nido de delincuentes, que hoy gracias a una decidida acción municipal conjuntamente con la Policía Nacional -quien instaló una comisaría en la zona- se ha convertido en una vía que rescató su privilegiada vista al mar, acompañada de un malecón y áreas verdes de esparcimiento, y favorecida por la excelente ubicación respecto del área comercial de la Av. La Marina, congregando progresivamente pequeñas y medianas inversiones multifamiliares. Podríamos inscribir en este grupo casos donde la inversión municipal potenció el mejoramiento de los espacios públicos como los parques: El Campo de Marte, Parque de la Exposición y aún el Parque de la Muralla en el casco histórico capitalino vieron acompañar sus mejoras con nuevos edificios de vivienda.

A todo esto cabe mencionar que el negocio inmobiliario es tan o más atractivo que el de la construcción, con comisiones que ascienden entre el 2 al 5% del valor del inmueble a venderse por el sólo hecho de colocar una venta. El alto grado de informalidad existente a nivel de corredores o agentes inmobiliarios (85% del total de operadores) es uno de los aspectos que debe controlarse para que exista mayor confianza en el sistema y no colapse por incompetencia, falta de profesionalismo o dilatación de acciones administrativas, bursátiles ò registrales, perdiendo de vista el objetivo de fondo cual es cubrir la necesidad de vivienda.

Al respecto, la mayor carga de trabajo recae sobre inmuebles de clase B, faltando desarrollar mayores soluciones inmobiliarias en los segmentos C y D, ávidos de ello por su inexperiencia en este tipo de transacciones y porque Mi Vivienda y Techo Propio aún no cuentan con un apoyo profesional que les facilite el conocimiento del sistema y le permita dinamizar el mercado.



La **vivienda temporal** debiera escapar al contenido del presente análisis por constituir un artículo casi suntuario frente a las situaciones y ejemplos presentados, sin embargo creemos que debe ser incorporada por el gran cambio que viene significando su inserción en el desértico territorio costero, modificando las otrora desoladas riberas del Pacífico Sur limeño en cuidados condominios al mejor estilo del Mediterráneo europeo, intercalados con antiguos balnearios y poblados. Con miles de hectáreas ocupadas y otras tantas reservadas para futuras intervenciones frente al mar y sus proximidades, los conjuntos residenciales de playa han trascendido la simple y esporádica ocupación

de temporada, para convertirse en la mayor conurbación imaginable en nuestro medio, extendida casi de continuo desde Ancón hasta Cañete.

Esta sumatoria de conjuntos se ha presentado sin suerte de continuidad, careciendo de mínimos elementos de interacción como una vía (a ratos pretende serlo la antigua panamericana o la autopista), servicios, o asuntos de mayor relevancia como una propuesta concatenada de usos de suelo, zonificación y de expansión responsable y consecuente con los diversos espacios ecológicos, paisajísticos y urbanos con que colindan. Mas bien, el planeamiento interno de estos conjuntos obedece a rígidos reglamentos establecidos por las asociaciones de propietarios (¿donde están las municipalidades o los colegios profesionales?) que han previsto todo, desde cómo y con quién entrar al condominio hasta el color de la cornisa del segundo piso; pero que norma exclusivamente el interior de su perímetro, sin vínculos que orienten su crecimiento actual y futuro. Por cierto, el libre tránsito por las playas perdió la autonomía y naturalidad de antaño, dado que vigilantes, sombrillas y salvavidas, amen de carteles excluyentes ubicados en el frente de los conjuntos de cara al mar, le dan carácter de privado a aquello que siempre fue y debe seguir siendo público.

En mucho menor número, pero con connotaciones muy parecidas, han aparecido en las áreas agrícolas del sur limeño **condominios cerrados** que por lo menos, mantiene la cuota de verde que hace que no se pierda el espíritu del lugar; afortunadamente, operaciones especulativas mediáticas para el uso de estos terrenos de forma masiva condenando al cemento a las escasas áreas verdes restantes fueron desalentadas, empero cabe tomar acciones normativas y de control para evitar algún rebrote que densifique sensiblemente estas áreas naturales.

Vinculado al caso anterior, Lima (materia siempre de la gran mayoría de intervenciones de interés urbano y arquitectónico de nuestro medio) continúa en estado permanente de crecimiento urbano, si bien a grado desacelerado respecto de las tres décadas anteriores,

esta vez sobre áreas que se encuentran en las antípodas de sus límites metropolitano-provinciales tanto al norte, este y sur.

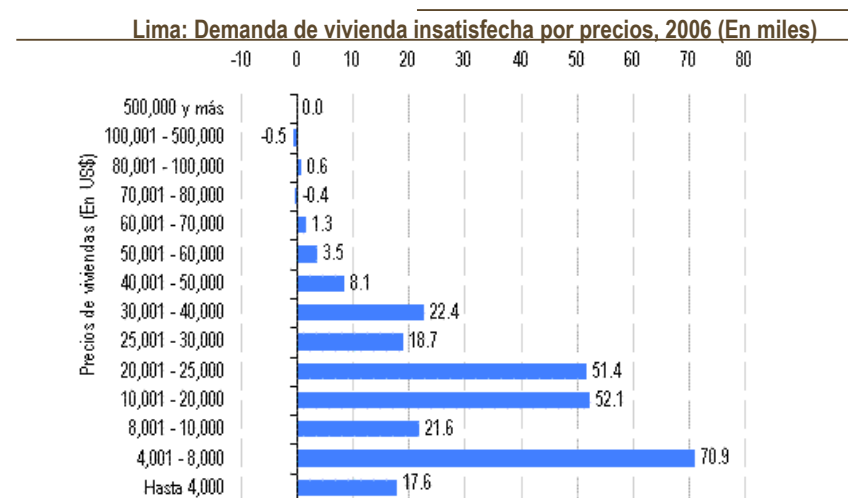
La gran razón de este crecimiento es la vivienda, ingrediente mayor de una masa que, no contenta con valles, falda y pendiente de los cerros, toma ahora también las superficies eriazas que eran parte de ese territorio rural limeño inhóspito, seco, con características casi de suelo lunar. En medio de la nada, se expande la red de servicios constituyendo un dolor de cabeza para sus operadores, debido a que cada vez más se flexibilizan los requisitos para contar con autorización en materia de habilitación urbana; y esto en el mejor de los casos, si no es que la invasión cubre de banderitas roji-blancas la pampa y sacrifica a mujeres y niños primero por la causa de la propiedad y la casa propia. La red vial igualmente se extiende sin lazos de continuidad, al aprobarse las habilitaciones independientemente de un plan que prevea entre otras prioridades, la eficacia y eficiencia de las interrelaciones urbanas.

Las compulsivas **expansiones oficiales e informales** abarcan los ayer denuncios, chacras, reservas urbanas y aún antiguos balnearios y poblados en su momento alejados de la actividad capitalina: Ancón y Santa Rosa por el norte, Chaclacayo y Chosica al este, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María y Pucusana. La acción de estos distritos es poca o nula en cuanto a ordenamiento y control, pues sus escasos recursos financian mayormente el acondicionamiento de la ciudad para la temporada –ya sea de verano o invierno- y algunas pocas obras de interés social. Ante ello, entidades como la Mancomunidad de los Distritos del Sur procura coordinar esfuerzos con instituciones municipales (concretamente el Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad Metropolitana de Lima) a fin de planificar el crecimiento y expansión urbana del sur metropolitano, aún a tiempo de cautelar sus virtudes ecológico – paisajísticas respecto de la inminente avalancha de usos inadecuados, servicios desordenados y mal dispuestos, vialidad imprevista o densidades que desnaturalizarían el carácter preferentemente residencial que debe mantener este sector de la ciudad.

3.2.- Oferta vs Demanda : el otro lado de la balanza

El Instituto Peruano de Economía, basándose en información proporcionada por CAPECO señala que, para el año 2006, había en el Perú un déficit de viviendas de 2.2 millones de unidades habitacionales: 1.5 millones de viviendas corresponderían al déficit cualitativo (viviendas que requieren mejoras) y 700 mil al déficit cuantitativo (nuevas viviendas). “Si consideramos que durante el año 2007 apenas se construyeron 45 mil nuevas viviendas y para el 2008 se proyecta construir apenas 80 mil, tenemos que reconocer que estamos ante un serio problema social”³³

Veamos el siguiente cuadro:



Fuente: Capeco / Elaboración: Instituto Peruano de Economía

Las viviendas con precios menores a US\$30 mil representan el sector del mercado menos abastecido. Así, los sectores de menores recursos son quienes tienen menos posibilidades para adquirir una vivienda de acuerdo a los recursos de los que disponen, a pesar de que el sector construcción ha estado creciendo fuertemente en los últimos años.

33
Fuente: Capeco / Elaboración: Instituto Peruano de Economía.

Lo que no nos queda claro es si este cuadro pertenece a la “demanda” o a la “oferta”. Si fuera a la demanda ¿porque los rangos están entre 500,000 y 4000 dólares, en un país donde la mitad de su población vive en la pobreza y solo el 30% de ella tiene un trabajo estable³⁴ ? . Lo probable es que se trata de la oferta de los privados a la cual nos hemos referido al inicio de éste capítulo . Pero ¿que pasa con todos aquellos que no son sujetos de crédito en la banca formal, como acceden a una vivienda?. No “acceden”, se la “construyen” ellos mismos luego de invadir o comprar un terreno.

En “Mercados globales y (des) articulaciones internas” Desco señala, con razón, que CAPECO obvia a un importante sector del mercado de la vivienda, aquél que construye poco a poco la ciudad desde los años 50s, a la fecha 970,000 viviendas en proceso de construcción. Este sector es el mercado mas importante, en magnitud y presencia urbana. Es el “otro” mercado de producción de vivienda, el cual no está reconocido oficialmente,³⁵.

Aunque, como señalan los investigadores, cada familia es un caso distinto existe un procedimiento común que consiste en: comprar o invadir un terreno, encargar a un maestro de obra el “diseño” de la vivienda, adquirir materiales poco a poco e iniciar la construcción . El avance de la obra, paso a paso, dependerá de su precaria economía, si esta mejora, por algún trabajo extra ocasional, se reflejará en la rapidez o demora de la construcción.

34

Nos referimos al sector de la población que se encuentra en planilla y por consiguiente goza de un sueldo mensual y beneficios sociales, lo que les otorga una cierta estabilidad.

35

Destacan el hecho que en su estudio sobre el mercado de edificaciones urbanas CAPECO no incluya a la autoconstrucción añadiendo.” Si las reglas del juego del mercado formal excluyen el potencial de 970,000 viviendas en proceso sus resultados son muy cuestionables”.

Esta modalidad constituye un “modelo” diferente donde la familia es quien gestiona la construcción de la vivienda durante largos años y sucesivas generaciones, transformando una vivienda unifamiliar en una multifamiliar con los riesgos constructivos que esto implica. El hecho de que exista un número alto de viviendas que requieren “mejoras” nos señala lo precario de su construcción y la necesidad urgente de un programa de “renovación urbana”.

El acopio de materiales es un primer paso, utilizando para ello las calles³⁶ o de lo contrario obteniendo un crédito con alguna de las ferreterías o depósito de materiales de la zona. Estos negocios, ocasionalmente, proporcionan también el maestro constructor. El problema que se presenta en relación al acopio de materiales es que si se almacenan mucho tiempo, en la intemperie o en otras condiciones inapropiadas, disminuye su resistencia en la construcción causando fallas estructurales. El estudio de DESCO señala también que “cuando se construye la vivienda por segmentos, la edificación pierde calidad debido a que estructuralmente cada una de las partes construidas en momentos distintos se comporta fragmentariamente y no como unidad”.

No creemos que esto último sea cierto ya que muchas edificaciones “formales” son objeto de remodelaciones y ampliaciones a lo largo de su existencia y no por ello presentan fallas estructurales. Lo importante es el manejo correcto del sistema constructivo y la calidad de los materiales. Por otro lado el hecho de que sean maestros constructores y no arquitectos a quienes se encarga la realización de la vivienda demuestra la equivocada “visión” de nuestra profesión. ¿Dónde estábamos cuando la ciudad popular se construía?

¿Como obtienen el dinero para construir? A través de la banca oficial no, ya que no son sujetos de crédito . El Banco de Materiales es la única institución a la que podrían recurrir pero de acuerdo a DESCO, quien conoce bien esta realidad,, esta institución “opera políticamente y en una escala inapropiada para la magnitud de la situación”. Por consiguiente solo cuentan con el ahorro familiar, remesas de familiares que viven en el extranjero, juntas de vecinos y su propio trabajo.

Si bien es un modelo de gestión exitoso por cuanto involucra la participación de la familia, la comunidad y los gobiernos locales; presenta graves problemas en cuanto a que propicia un crecimiento desordenado de la ciudad y una construcción insegura (calidad del terreno, resistencia de materiales y utilización apropiado de los mismos) . La vivienda construida por sus habitantes es un mercado que responde a una situación real

³⁶
Para ser justos no son los únicos que invaden el espacio público. Lo hacen también las empresas formales que ocupan pistas y veredas por toda la ciudad .

pero existe otro mercado relacionado directamente con éste y es el mercado del suelo

3.2. El Mercado del Suelo

¿Cómo se origina este mercado?

El suelo es el principal activo de los pobres, rurales y urbanos. Lo saben muy bien los traficantes de terrenos quienes lucran con una necesidad vital del ser humano. En el año 2006 se presentaron 1348 denuncias por usurpación de terrenos solo en Lima.. “Según el registro estadístico del Ministerio Público, 559 de estas fueron por usurpación simple y las otras 789 por usurpación agravada, es decir, usando armas de fuego y con apoyo de varias personas.”³⁷ . Es decir se trata de un asunto delincriminal: la **invasión de terrenos** a manos de traficantes que alientan ocupaciones en áreas de propiedad del Estado ó terrenos particulares baldíos o abandonados.

El colmo de estos casos lo constituye aquel ubicado en la explanada de las pampas de Pucusana, que bajo el nombre de Satomi Hataoka (nombre de la actual pareja de un ex presidente) ha distorsionado totalmente el sentido que planificadamente debió tener este lugar, donde lo mas probable (como ha sido y es cosa frecuente en otras invasiones -luego asentamientos inscritos oficialmente por obra y gracia de sus dirigentes-) es que la gran mayoría de invasores sean propietarios de terrenos en otros asentamientos que organizan la toma del terreno y el modo de ocupación; una vez superada la reacción del propietario y policial, se mudan temporalmente para adquirir carácter de “poseionarios” e inscriben a toda la familia, amigos y entenados para desvirtuar duplicidades al momento de la esperada formalización de COFOPRI o municipal y lo peor es que los predios, lejos de completar la ansiada necesidad de vivienda, son utilizados a modo de medio de cambio, es decir los lotes trazados se ocupan poco o nada (sólo al inicio de la invasión), se traspasan mediante fórmulas contractuales inimaginables (“traspaso de derechos de posesión” con pago de por medio, es decir una venta de predio sin ser dueño), dejando un escenario de total precariedad, escasa ocupación y desorden urbano insolubles para cualquier intención municipal de conducir un plan urbano coherente.

³⁷
El Comercio (a9) 28 de mayo del 2007

COFOPRI sería la entidad llamada a concluir esta situación (el gobierno actual fija una acción continuada de tres años para concluir con el saneamiento físico legal pendiente), mas parte de sus fuerzas han sido dirigidas preferentemente hacia la zona de reconstrucción por el sismo de agosto de 2007, dado que la ayuda técnica, en materiales y oportunidades de recuperación de la infraestructura pasan por contar con los documentos de propiedad en regla para ser sujeto de donaciones y/o préstamos.

La misión de COFOPRI es primordial para el desarrollo del Plan Nacional de Vivienda cuando menos hasta la finalización del presente gobierno, por constituir el primer paso para que la gran población necesitada de vivienda (entiéndase por déficit de calidad de vida) llegue a contar con un título saneado antes de poder acceder a cualquiera de los diversos programas creados por el Estado destinados a los segmentos particularmente mas pobres, precisamente aquellos a quienes COFOPRI le corresponde atender. Si no se da el proceso en ese orden se generará una suerte de embudo que haría inútil continuar con la promoción y ejecución de dichos programas –falta involucrar aún a mucha población de sectores populares que desconoce o le corre al sistema bancario, volviéndose a privilegiar a aquellos que ya sanearon o tienen los medios para hacerlo, por tanto se retornaría a la situación de antes de los años 80 y que tan bien se ha revertido hoy, evitando que se repita el escaso otorgamiento de crédito, el acceso de unos cuantos al sistema y el clientelismo que fue cáncer de años y que nadie desea recordar.

La presión social obligará a la formalización urbana así como la solicitud de servicios de agua, desagüe y electricidad, conformándose entonces el escenario al que estamos acostumbrados a observar en la periferia urbana de las ciudades con migración interna y mayores opciones de trabajo: esteras y construcciones sin tarrajear, acumulación de materiales de construcción en la vía pública para siguientes ampliaciones, tanque de agua al exterior en espera del camión cisterna, cables clandestinos que se conectan a

las líneas de tensión para habilitar luz a las casas, techos usados a modo de depósitos, algunas plantas con cercos de alambre y piedras, calles sin afirmar donde la polvareda que generan los mototaxis renueva el color de las casas y que poco a poco irán perforándose indefinidamente para ocultar las redes subterráneas de servicios. Estos casos no pueden ser comparados con aquellos asentamientos de los sesenta o aún setenta, donde los vecinos, agrupados en comunidad realizaban faenas para el mejoramiento de la calidad de vida en cada casa y los locales previstos para el uso social.

Pero ¿como llegamos a esta situación?. A partir de la legalización de la “autoconstrucción”, en 1961, se origina un cambio importante en los requerimientos de la población, ésta dejará de demandar viviendas al Estado y “tomará” terrenos para urbanizarlos por sus propios medios.

De acuerdo a esta ley, el Estado, a través de la Corporación Nacional de la Vivienda, se encargaría de sanear y legalizar los barrios marginales para convertirlos en urbanizaciones regulares, las llamadas UPIS (Urbanizaciones Populares de Interés Social). La instalación de los servicios sanitarios y edificación de viviendas se haría por cuenta de los habitantes (AUTOCONSTRUCCION)³⁸. Como compensación, es decir para que se legalizaran, se les concedía algunas ventajas a los pobladores, tales como la exoneración del pago de la alcabala, orientación técnica para las obras, donación de materiales de construcción etc. Asimismo la mencionada ley desalentaba nuevas invasiones al establecer que los nuevos barrios marginales que se formarían, luego de aprobarse esta ley, quedarían exentos de los beneficios señalados.

Como el Estado demoraba en construir las UPIS, (con precios altos además), los pobladores empezaron a tomar terrenos para urbanizarlos y construir ellos mismos su vivienda (Riofrío 1991). Sucedió todo lo contrario a lo previsto y no precisamente por culpa de los pobladores. Como señala Julio Calderón: “..al fallar el Estado en el auspicio de un crecimiento ordenado de la ciudad se vio obligado a tolerar nuevas invasiones,

³⁸
En realidad la “autoconstrucción” existe en casos contados ya que quien construye la vivienda es un maestro de obras, no el propietario con sus propias manos, quien si compra, poco a poco, los materiales y gestiona el proceso.

primero por debajo de la mesa y luego de una manera abierta”³⁹ .

Esta estrategia de sobre-vivencia, para llamarlo de algún modo, fue aceptada por los diferentes gobiernos sucesivos mientras se invadieran terrenos eriazos del Estado en la periferia y no terrenos agrícolas de propiedad privada. Es decir que la pérdida de las áreas agrícolas cercanas a las ciudades, tan criticada hoy en día, no se debió a los invasores sino a los urbanizadores formales quienes hicieron grandes negocios con el cambio uso.⁴⁰

En realidad el caos urbano de hoy se debe , en gran parte, al gobierno de Fujimori quien avaló todo tipo de invasiones y “liberalizó” las rutas del transporte público permitiendo la importación de gran cantidad de vehículos usados, responsables hoy de la mayoría de accidentes. El Estado como facilitador del mercado . Si bien , esta política proporcionó empleo a muchos y, como señala, Calderón “eliminó los problemas de la oferta, produjo una sobresaturación de vehículos que ha derivado en la lentitud y mala calidad del servicio.”⁴¹ ¿Qué consecuencias tuvo esa política de libre- mercado en relación al suelo urbano?

Lo fundamental , creemos, fue la aprobación de la Ley de Tierras (Ley 26505 del 14 de julio de1995.) . Lo que se buscaba era activar la economía a través de la promoción de la inversión privada. “La ley en la práctica levantó las declaraciones municipales de intangibilidad agrícola sobre áreas de expansión anulando la política de límites urbanos de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) que, aunque con muchas dificultades se había aplicado entre 1976 y 1995”.⁴² Permitted, asimismo, la venta libre de terrenos agrícolas incrementándose su valor en lugar de reducirlo como era la intención. Si bien, a partir de entonces, el parcelero se benefició ya que “a las puertas de la ciudad” podía escoger a quien venderle sus tierras, al no estar obligado a vender a compradores informales como sucedía con anterioridad a la ley, lo cierto es que el valor de la tierra se incrementó de 3 a 5 veces mas afectando así el precio final de la vivienda.(Calderón)⁴³.

39
“Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza”
p 75 .Julio Calderón Cockburn LINCOLN INTITUTE.
40
Ibid.
41
Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza” p
88 .Julio Calderón Cockburn LINCOLN INTITUTE
42
Ibid p89.
43
Ibid p 99.

Resultaron beneficiados los promotores y desarrollistas formales quienes adquirieron terrenos (entre 10 y 50 hectáreas) solicitando luego cambio de uso y dirigiendo su oferta inmobiliaria hacia quienes podían pagarla.

Por otro lado, esta ley, dejó sin efecto las medidas tomadas en contra de la venta ilegal de terrenos desde el Código Penal (1991), desde el Código del Medio Ambiente (1990) y desde el Decreto Legislativo 653 (1991). Se aseguraban así el voto de los invasores de tierras. Las municipalidades se vieron afectadas en su autonomía especialmente las de Lima, en aras de concentrar el poder en el ejecutivo con miras hacia una segunda reelección.

Esta política neo-liberal, acentuó aún más la brecha existente en el mercado inmobiliario como bien señala Calderón. Por un lado se activó el mercado para el llamado sector “c” de la población quienes podían acceder a una vivienda ofertada por los promotores privados y/o por el Estado y por el otro abandonó a su suerte a la población más necesitada y “como a la vez el programa económico generó más pobres, los fenómenos de formación de barriadas se incrementaron en niveles históricos en comparación con el pasado. El régimen neoliberal decidió dejar de lado los programas de acceso ordenado al suelo y se abocó a la regularización, mejoramiento de los barrios y formalización de la propiedad de aquellos que ya habían invadido un terreno, estimulando la reproducción del círculo vicioso de la informalidad.”⁴⁴

Al parecer la formalización de la propiedad no está dando los resultados esperados. Si bien, de acuerdo a las estadísticas, aquellas personas que poseen títulos han realizado mejoras en sus viviendas, incrementando así el valor de su propiedad, no es suficiente para acceder a un crédito en la banca formal ya que lo que se titula son los terrenos y no la vivienda construida sobre ellos. Según un informe del Banco Mundial, quien solventó este programa, estas viviendas al ser “auto-construidas” no cumplen con las normas de construcción y no pueden ser registradas. “Dado que el título de propiedad del terreno por sí solo no basta como garantía para un gravamen hipotecario, la movilización del

⁴⁴
Ibid p 48

crédito a estos vecindarios estará limitada a créditos no garantizados de plazo mas corto, fundamentalmente de parte de las instituciones micro-financieras”.⁴⁵ Se necesita, hoy, a vista de los resultados, aplicar una estrategia integral que incluya a otros sectores.

3.3.-. Los Centros Históricos

En otro extremo, los centros históricos constituyen en conjunto, los escenarios urbanos de mayor abandono por parte de todos: autoridades estatales y municipales, ocupantes, opinión pública. Todo el interés en dotar de vivienda económica, salubre y presentable siempre se centró en la expansión y muy escasamente en la renovación de los barrios por una serie de circunstancias de particular complejidad para su solución. Entre otros factores que impiden la renovación edilicia, donde la vivienda es en porcentaje el mayor componente, se pueden enumerar:

1° La condición del propietario: tratándose muchas veces de dueños fallecidos, no habidos por desinterés o desconocimiento de sus propiedades por parte de los herederos; habidos una parte de ellos no se encuentra a la totalidad para concretar la venta, o habidos éstos, sean herederos originales o descendientes de los familiares, se hallan enfrascados en eternas disputas respecto de la mejor posesión del bien en la cual sólo ganan sus abogados al extender indefinidamente los juicios; o con grandes deudas de impuestos prediales o arbitrios que auguran la intervención coactiva y el embargo del bien inmueble, pendiente de ejecución. Lima y las ciudades más importantes cuentan con grandes propietarios que poco o nada han hecho o colaborado para la rehabilitación de sus predios. La Beneficencia Pública de Lima, con cientos de propiedades a su nombre, nada puede hacer con ellas debido a que la ley impide la venta de los predios por ser donados; lo cierto es que la carga cada vez es más pesada y no hay visos de solución a esta situación. Otros propietarios importantes como la Iglesia, la propia Municipalidad de Lima o fundaciones privadas no sabe que hacer para mejorar la condición física de sus propiedades.

⁴⁵
Banco Mundial, junio 2007.

2° La condición del ocupante: encontrándose la propiedad en abandono, el ocupante precario (léase invasor urbano) no le interesa mucho mejorar alguna del inmueble, por temor a ser identificado y reubicado; algunos más ilustrados o azuzados por quienes conocen los vericuetos de la ley, justifican su presencia durante 10 años de forma pacífica para solicitar al registro público su derecho a la propiedad que ocupan vía prescripción adquisitiva (sin dejar de reconocer que esta norma fue dada para dar término a las situaciones originadas por las situaciones del párrafo anterior a favor de los inquilinos o posesionarios); aquellos que son inquilinos, pagan ínfimas cantidades por el alquiler de cuartos o locales acondicionados a vivienda, por tanto no están en calidad de llevar a cabo o exigir mayores cambios, como tampoco lo están los propietarios a quienes pagan dicha merced conductiva;

Debe resaltarse que el ocupante de tugurios es aquel que vive en las peores condiciones de calidad de vida: no tiene áreas para futuro crecimiento salvo los techos, si es que tiene la suerte de vivir en el último piso previo a la azotea; las estructuras son muy antiguas y peligro latente de colapso; instalaciones sanitarias comunitarias en muchos casos y carcomidas, lo que da lugar a fugas de agua o emanaciones de desagüe convirtiéndose en foco de alimañas y enfermedades; instalaciones eléctricas que discurren fuera de los tubos, dejando al alcance de las personas cables expuestos que son materia de cortocircuitos, incendios y origen de personas electrocutadas; así como espacio insuficiente para albergar a todos los miembros de la familia, alentando la promiscuidad y relaciones inadecuadas entre padres, hijos y familiares ocupantes.

3° Los costos de intervención desalientan a quienes tienen un edificio que debe ser restaurado, porque al momento de establecer la relación costo – beneficio, no justifica tamaña inversión para inquilinos que no puede lanzar y renovar o futuros propietarios que por el costo final de las viviendas renovadas, escogerán otras locaciones en distritos emergentes con nuevos edificios por el mismo valor.

4°. Las restricciones normativas, que abarcan desde el saneamiento de la propiedad, el tiempo de aprobación de los proyectos (sin contar que en algunos casos se solicita la habilitación urbana nunca realizada) y las exigencias de entes complementarios como INDECI, Cuerpo de Bomberos y el más temido, el Instituto Nacional de Cultura, que hace mucho debió actualizar sus parámetros de actuación y control; nos admiramos con las fantásticas intervenciones contemporáneas en centros históricos más antiguos de otras latitudes y con mayor compromiso que los nuestros, con arquitectura de clara expresión actual, y sin embargo exigimos el pastiche y la mimesis como patrón de vínculo con el vecino, el cual no siempre tiene el valor que teóricamente se le otorga y que sería mejor reemplazarlo desarrollando otros valores como la escala y los componentes urbanos, el espíritu de la arquitectura del lugar, de la mano con los conceptos, formas y materiales que el siglo XXI pone a disposición hoy. La falta de creatividad y criterio para la evaluación de las nuevas propuestas, salvo contadísimos casos como el conjunto multifamiliar al pie del Paseo de la Muralla, redundan en situaciones como la eliminación soterrada de los edificios antiguos (mejor es que caigan para hacer obra nueva) o el abandono que es cueva de delincuentes y gente de mal vivir.

Además de estas condiciones, mucho le toca hacer a los gobiernos locales que regentan los centros históricos, que puede resumirse en crear el escenario para que el ciudadano retorne a vivir al centro. Gran parte de la respuesta al problema pasa por crear y promover los incentivos para que la inversión se incline a ello, repitiendo las condiciones que el público busca en una vivienda en el suburbio -supuestamente el habitat ideal-: impulsar normativa y económicamente la construcción de viviendas nuevas y viviendas antiguas recuperadas con tecnología y materiales de hoy; incentivar la inversión en equipamiento de calidad que complemente la vivienda (abastecimiento de productos de consumo, colegios, centros de salud, espacios de recreación y encuentro vecinal); buscar el equilibrio de la circulación vehicular y peatonal, controlando el espacio y paso del automóvil.

Algunos de los incentivos se manifestarían en sensibles facilidades en el cobro de impuestos, puesto que en corto tiempo el nuevo ocupante lo compensará con creces; normatividad con mayores márgenes para la intervención de edificios antiguos, asegurar continuidad urbana vinculándose con barrios contiguos con mejor calidad de vida para que los programas de recuperación no sean islas extrañas al desarrollo de la ciudad; dotar de la seguridad urbana suficiente para circular con orden y tranquilidad; descongestionar los polos comerciales y llevarlos a locaciones más amplias y con mayores ventajas para el movimiento de vehículos.

Las intervenciones puntuales no han logrado conformar un proceso continuado de regeneración de los centros históricos a nivel residencial, siendo quizá el único cabo no resuelto de las políticas de vivienda estatales. Los intentos de reubicación de los pobladores no han resultado tanto por lo extraño de la nueva locación para la población removida (que ante estas experiencias no desea emigrar del centro, donde esta su trabajo, sus amigos, sus vínculos sociales y culturales) como por lo difícil que es convocar población del sector B o C sin las condiciones que suelen tener estos grupos en sus suburbios de origen.

El conjunto residencial recientemente construido al pie del Parque de La Muralla, es un indudable aporte urbano y arquitectónico para la ciudad, pero para la Municipalidad de Lima debe ser aún un resultado mezquino como gestión urbana teniendo en cuenta el gran número de bienes inmuebles propios inactivos en el centro y la escasez de nuevas intervenciones, precisamente por la falta de políticas de aliento a la inversión en vivienda en el centro. Recientemente inversionistas españoles han adquirido valiosos edificios de la primera mitad del siglo XX para rehabilitarlos hacia usos residenciales y comerciales; es sin duda una de las formas posibles de recuperación, pero aparece solitaria y casi contracorriente al sentido y lugar de los capitales invertidos hoy en nuestro medio.

3.4.- Otros mercados

En territorios radicalmente diferentes a los revisados en los párrafos anteriores, los capitales privados han hecho nuevamente posible –desde la década de los 90- que aquellos trabajadores que deban residir en **locaciones mineras, petroleras y agroindustriales** habiten con todas las facilidades para ellos y sus familias, tal como históricamente sucedió en las haciendas del norte en los años 20.

Estos conjuntos residenciales vienen siendo planificados cubriendo tanto las necesidades del personal profesional, técnico, administrativo y trabajadores que debe dejar a la familia como aquellos casos que sí contemplan compañía familiar, incorporando en el conjunto edificios destinados a educación, salud, comercio, comunicaciones o recreación. Si bien escapan estos modelos a los prototipos urbanos dominados por las presiones económicas y sociales, es interesante tenerlos en cuenta por constituir soluciones específicas de vivienda a situaciones de orden laboral que empiezan a aparecer en mayor número y que deberán ser materia de futuros estudios tipológicos, tecnológicos y ambientales

Auguramos que esta alta variedad de casos generará bienestar en un gran sector de la población en principio limeña y que paulatinamente incorporará actores de provincias. Al igual que en los cincuenta nada de esto resultará si la economía decae y por otro lado, el mayor conocimiento que la población tiene de estos casos le permite exigir condiciones más adecuadas para un habitat decoroso. La gran perspectiva de la vivienda masiva y su necesario complemento, el urbanismo que la organiza, abre enormes y estimulantes posibilidades para el desarrollo y progreso de nuestras ciudades; cada cual desde su puesto deberá seguir alentándolas.

IV. REFLEXIONES FINALES

“De espaldas al futuro estudié las estadísticas y los planos de los pisos, y todo confirmaba lo que ya sabía: que todos estamos en el mismo bote. Pero el pobre será el primero en ahogarse.

H. Magnus Enzensberger. El hundimiento del Titanic⁴⁶

En el año 2002 Gustavo Riofrío⁴⁷ se preguntaba si lo que el país necesita es un sector de “vivienda y construcción” o uno de “vivienda y desarrollo urbano”. Estamos de acuerdo con lo segundo pero no será suficiente si éste no se da al interior de una política mas amplia, una política de ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

El Ordenamiento Territorial, como sabemos, es una **política de estado**⁴⁸ la cual involucra a la sociedad en su conjunto. Es de **largo plazo**, lo que nos obliga a prever escenarios futuros en cuanto al uso y ocupación del territorio. Su instrumento básico es la **planificación** y quizás lo mas importante es que “debe conciliar el proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial”.

Este último punto es especialmente importante para el Perú, un país multicultural y diverso geográficamente. Los conflictos regionales, hoy en día, evidencian, por un lado, la falta de compromiso con el territorio en su totalidad, buscando el beneficio exclusivo de su espacio local y por otro lado la no aceptación de “un” modelo de desarrollo, impuesto desde Lima, que puede ser muy bueno, pero que debería incorporar, desde un inicio, las propuestas de las distintas comunidades. Habría que preguntarse ¿desarrollo para quien y para que?. ¿Como definimos ese “proceso de desarrollo económico”? El desarrollo es una construcción social por lo tanto nuestra tarea principal sería la de “construir” una visión integral y compartida de desarrollo a partir de un conocimiento real del territorio, de sus potencialidades, retos y deseos de sus habitantes.

⁴⁶
Citado por: Miguel Martinez Profesor de Sociología.
Universidad de La Rioja.

⁴⁷
PERU HOY. Desco 2002

⁴⁸
Adrián Aguilar . “Las bases del ordenamiento territorial”. Revista Geográfica numero 109, año 1989. Las negritas son nuestras.

En noviembre del 2005 el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM) presentó una propuesta de ordenamiento territorial que recoge los principales principios sobre “desarrollo sostenible” formulados en diversas cumbres internacionales. Esta propuesta armoniza con los tres pilares del urbanismo sostenible: eficiencia económica, conservación de recursos naturales y equidad social ⁴⁹. Promueve la participación ciudadana y el uso eficiente del territorio en cuanto a la “recuperación y preservación del suelo, subsuelo, agua y aire”⁵⁰.

Nos queda claro, al finalizar esta investigación, que la solución al problema de la vivienda no vendrá, unilateralmente, de un solo sector: programas habitacionales, titulación, financiamiento etc., solo resuelven parte del problema. La vivienda, la ciudad y el territorio forman una unidad y requieren por ello de una política integral de largo plazo. Actuar en la ciudad implica, como acertadamente señala una propuesta de la Universidad Javeriana de Colombia, no solo intervenir en su aspecto físico “sino operar en las relaciones sociales que construyen la personas que habitan en ella” ⁵¹. Para ello la construcción de un “modelo” de ciudad debe apoyarse en dos pilares: la democracia y la inclusión.

⁴⁹ “La Ciudad como Ecosistema: Urbanismo y Salud.”. Arquitecto Juan Luis de la Riva Sanz. Universidad de Valladolid, diciembre del 2004

⁵⁰ CONAM , Documento de Trabajo aprobado por el Subcomité de OT . Lima 21 de noviembre del 2005

⁵¹ “Proyecto Laboratorio de Urbanismo y Formación Ciudadana, una apuesta de la academia hacia la construcción de una conciencia de ciudad” Pontificia Universidad Javeriana INJAVIU 2007.

⁵² Cifras Bancos Interbank y BCP.

Teniendo en cuenta lo arriba expuesto creemos que una política de vivienda debería enfatizar tres puntos:

1º **LA AUTOCONSTRUCCION** .- Hemos visto que no son ni el “Estado” ni el “Mercado” los únicos que construyen vivienda en el Perú. Solo en Lima la demanda por vivienda nueva llega a la cifra de 300,000 y la oferta es de 15,000 viviendas a \$50,000 dólares ⁵² el 45% de estas. Por lo tanto gran parte de las viviendas las seguirán construyendo sus propios habitantes, bajo la modalidad de la llamada “autoconstrucción”. Si los “insolventes” han sido capaces de construir 900,000 viviendas (DESCO) solo necesitan del sector “solvente” de la sociedad la posibilidad de acceder al suelo sin ser estafados (legislación

y regulación); financiamiento apropiado y tecnología (materiales ,capacitación) para construir correctamente.

Existen, por otro lado, experiencias interesantes entre la empresa privada y el sector de la autoconstrucción como, por ejemplo, el caso de la empresa mexicana CEMEX que , teniendo en cuenta el déficit habitacional de la ciudad de Mexico ideó una propuesta original para ese sector. Creó PATRIMONIO HOY un plan de construcción de viviendas con una serie de beneficios: cemento a precios especiales, financiamiento, asistencia técnica y almacenaje. De esta manera logró reducir en un 60% el período de edificación, se redujo en un 35% los costos de la construcción y lo mas importante, se edificaron viviendas seguras.

Es importante señalar que en el Perú no existe una legislación apropiada para este sector el cual, como hemos visto, construye por etapas. Se trata de un sistema con características propias (duración de la obra, financiamiento, diseño y materiales) por lo que debe tener su propia reglamentación. Recordemos lo señalado por el Banco Mundial (ver capítulo 3), las viviendas “autoconstruidas”, no pueden registrarse ya que no cumplen con las normas vigentes de construcción limitando a sus propietarios el acceso al crédito en la banca formal ya que el título de propiedad del terreno (COFOPRI) no es suficiente. Alternativas en este campo como el Banco de Materiales –lo más cercano en apoyo directo al poblador que construye según sus posibilidades – deben perfeccionarse para que el financiamiento resuelva efectivamente soluciones técnicas que van desde la corrección estructural y el diseño de los ambientes hasta los acabados finales (al igual que cualquiera de los programas actualmente promovidos por el estado). Su saneamiento legal tanto municipal como registral e incluso extenderlo al bien común, ampliándose a programas que favorezcan labores comunales en beneficio del orden y bienestar urbanos.

2º EL ROL DEL ESTADO.- *“Normar y promover programas de vivienda y construcción,*

atendiendo principalmente a los sectores sociales de menores ingresos en alianza con los gobiernos locales y el sector privado”⁵³. Citamos nuevamente estos principios ya que creemos importante volver a ellos (ver capítulo 2) .

El Estado no puede renunciar a su rol promotor, regulador y sancionador para pasar a ser simplemente un “facilitador” del mercado. El mercado como bien recuerdan Jordi y Borja nunca ha resuelto el problema de la vivienda.”El mercado no resuelve un problema que es un elemento clave para el desarrollo económico, a) por su aportación al crecimiento global de la economía, b) porque cubre una necesidad social indispensable para que la fuerza de trabajo cumpla su cometido, y c) porque si los programas de vivienda pública son débiles aparecen serios problemas de disfuncionamiento del sistema urbano.”⁵⁴

La principal responsabilidad de un estado es con los mas necesitados. El apoyo a los mas pobres debe generar condiciones de sostenibilidad que, entre otros cometidos, permitiría un mejor acceso a programas estatales o privados de bien social, al apoyo técnico, a la capacitación, en suma insertarse definitivamente al orden social y urbano establecido o cuando menos, en construcción. Es por ello que el ordenamiento territorial es un componente importante que, desde el Estado, favorecería la propuesta y ejecución de políticas apropiadas de uso del suelo (rural y urbano), promoviendo la participación de los diferentes actores sociales en un escenario donde la reglas de juego (leyes y pactos colectivos) sean claras, estables y transparentes.

3º LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES (REGIONALES Y MUNICIPALES) en alianza con el poder central. Nos hemos referido en este trabajo a la importancia de los gobiernos locales en el contexto de una economía globalizada (ver capítulo 1). A diferencia del poder central están mas cerca de la gente y pueden introducir cambios significativos en la lucha contra la pobreza.

Los gobiernos locales asociados con empresas privadas pueden favorecer la equidad

53
Agenda 21 Programa Habitat de las Naciones Unidas
. Principios incorporados en el Plan de Gobierno del
Presidente Valentín Paniagua,. Ver 2.2 , capítulo 2 del
presente trabajo.

54
Borja y Castells en :“Local y Global. La Gestión de
las Ciudades en la Era de la Información.”Ed. Taurus
1998.

territorial incentivando inversiones que beneficien a los asentamientos cercanos mas necesitados. Una apropiada y pertinente normatividad urbana que favorezca su moderada densificación y racional expansión; el ordenamiento y mantenimiento de las vías y los espacios públicos orientados en especial para el vecino y el peatón; y el necesario complemento que deben prestar los servicios hacia la comunidad (limpieza, parques y jardines, redes de las entidades de servicios), deben necesariamente interactuar con las políticas estatales para lograr resultados integrados y no como ha venido sucediendo de un tiempo a esta parte, con “dos estados” a los cuales el ciudadano no sabe adonde (o evita) acudir.

Un factor que igualmente debería ser considerado de suma importancia es el de la destugurización y renovación urbanas. Los centros históricos seguirán agonizando, los suburbios empobrecidos continuarán ahondando sus miserias **si es que el Estado y los Gobiernos Locales no se compran definitivamente el pleito** y asumen la promoción y conducción coordinada de programas que mejoren la calidad de vida de estos sectores urbanos de envidiable ubicación respecto del conjunto de la ciudad y con la totalidad de servicios a disposición. Alientos como costo mínimo o cero en licencias e impuestos verían rápidamente el retorno con edificios renovados y ciudadanos en capacidad de solventar los nuevos costos urbanos, sin olvidar a los antiguos residentes reubicándolos en programas alternativos que vinculen posibilidades de trabajo y viviendas dignas, mas acordes con sus reducidas economías.

Y con el tema de la pobreza volvemos al inicio de este trabajo. Que el problema de la vivienda es la pobreza lo sabemos hace mucho tiempo, por lo menos hace 50 años, pero a la pobreza, también, como a los otros problemas, se le enfrenta fragmentariamente, desde diversos sectores. “La pobreza y la forma de enfrentarla es tratada como un problema social, separable de la falta de empleos é ingresos, del contexto mayor de falta de desarrollo, de las tendencias de crecimiento y, especialmente de las políticas económicas que generan o preservan la enorme desigualdad en la distribución del

ingreso e incluso que, aumentan la pobreza...”⁵⁵. Los mismos que carecen de vivienda o viven en condiciones deplorables son aquellos que no tienen empleo, por lo tanto no pueden acceder, tampoco, a los servicios básicos de salud, educación y a los llamados servicios públicos domiciliados: agua, desagüe y electricidad.

Es urgente, entonces, corregir, modificar y/o redefinir el modelo económico actual. Tenemos actualmente un **CRECIMIENTO SIN INCLUSIÓN** y mientras exista un 50% de la población que no se sienta incluida, a la cual no le llegan los “beneficios” que otorga el crecimiento, existirá latente un resentimiento que puede acabar, muy pronto, en el 2011, con nuestros éxitos “macroeconómicos”. Nosotros no estamos tan seguros, como señala Enzensberger, de que “el pobre será el primero en ahogarse”. Lo más probable es que nos ahoguemos todos.

⁵⁵ Francisco Verdura en “La pobreza en el Perú, un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla” IEP y CLACSO.

BIBLIOGRAFIA

BORJA Jordi y CASTELLS Manuel

“Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información” Ediciones Taurus, Junio 1998

CALDERÓN, Julio

“Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza” Lincoln Institute e Instituto de investigación INIFUA Lima 2006

CALDERÓN Julio- MAQUET Paul

“Las Ideas Urbanas en el Perú (1958-1989) Instituto de Desarrollo Urbano. CENCA Lima 1990.

CASTRO-POZO Hildebrando

“Régimen Legal Urbano”. Lima, mayo 2000. Gaceta Jurídica S.A.

CAPECO Cámara Peruana de la Construcción

Boletines, informes etc.

CEPAL

“Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina.” 2003

“Informe 2007 sobre América Latina.”

CÓRDOVA Adolfo

“La Vivienda en el Perú. Estado actual y evaluación de las necesidades” Comisión para la reforma agraria y la vivienda. Lima 1958.

DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
Estudios Urbanos 2005 y otros.

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.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
Plan Nacional de Viviendas para todos 2003-2007
UN Habitat 2005.

Revistas:

- Revista Construcción y Vivienda: diversas ediciones.
- Revista Vivienda, ININVI “El déficit de vivienda en el Perú”, 1985
- Revista Vivienda ININVI Ediciones 1985-86
- “Para que vivas mejor”, 2005.

TURNER John
“Vivienda, Todo el Poder para los Usuarios, Hacia la economía en la construcción del entorno”. Blume Ediciones. Madrid 1977.

VERDERA Francisco .
“La pobreza en el Perú, un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla” . IEP
y CLACSO. 2008.