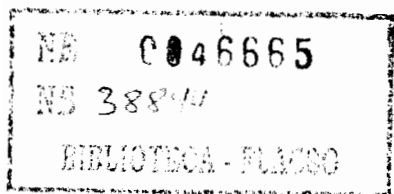


Jaime Erazo Espinosa
Coordinador

Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica



363 E
P 751 P 0



BIBLIOTECA - FLACSO - EC	
Fecha:	27/02/2012
Compra:	\$ 15
Proveedor:	
Canje:	
Donación:	Librería Flacso

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Estados Unidos 1168

Buenos Aires, Argentina

(54 11) 430 49145

(54 11) 430 49505

www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Venezuela 976 y Mejía, esquina

Quito, Ecuador

(593 2) 398 8116

www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-329-4

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: CrearImagen

Quito, Ecuador, 2012

1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de
FLACSO-Sede Ecuador

Índice

Presentación	7
Prólogo	
Nuestras pobres ciudades	9
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
Capítulo I	
Políticas públicas de vivienda y su financiamiento	
El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano	25
<i>Teolinda Bolívar, Hilda Torres e Iris Rosas</i> <i>(con la colaboración de Jesús Díaz)</i>	
El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile	47
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	
Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia	75
<i>María Cecilia Múnera y Liliana Sánchez Mazo</i>	
Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)	95
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	

Capítulo II

Trabajo y políticas públicas de vivienda

La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio	119
<i>María Carla Rodríguez</i>	
Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy	145
<i>Ana Raquel Flores</i>	
Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito: características sociales y laborales	169
<i>Jos Demon</i>	
Políticas públicas y desarrollo en Uruguay	193
<i>María del Huerto Delgado y Enrique Gallicchio</i>	
Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia	213
<i>Carmen Ledo</i>	
Anexos	
Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte I <i>Mesas Trabajo y políticas de vivienda en el marco del Seminario Internacional Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina, Quito, 9 y 10 de julio de 2009</i>	253
<i>Jaime Erazo Espinosa y Betty Espinosa</i>	
Autores	261

Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)

Julio Calderón Cockburn*

Resumen

Este artículo aborda las políticas de vivienda en el Perú desde 1990 hasta 2009. En este período, diversos gobiernos suscribieron propuestas de libre mercado y del rol subsidiario del Estado y optaron por dos modelos alternativos: un modelo de *mercado como solución*, sin subsidios, y otro basado en una política de subsidio público. En realidad, las políticas se han convertido en una serie de apuestas, experimentos y procesos de ensayo-error. El éxito o fracaso dependen de la posibilidad de los mercados de encontrar núcleos de acumulación que combinen el riesgo empresarial con los subsidios. El éxito se ha dado con la demanda de la clase media y no con los sectores de menores ingresos.

Palabras claves: Perú, políticas de vivienda, déficit habitacional, subsidio público.

Abstract

This article is about the housing policy in Peru during the 1990-2009 period. Since 1990, under a free market policy and a subsidiary role of state, governments have chosen between two models: granting subsidies or not doing so. Indeed, the policies have become a sort of gamble, experiment or trial and error process. The success or failure of these proposals depends on the capacities of enterprises to combine risk and subsidies. The middle class, and not the poor, has been the most benefited.

Keywords: Perú, housing policies, housing deficit, public subsidy.

* Sociólogo, profesor de la PUCP de Perú y del Lincoln Institute of Land Policy de Estados Unidos. Es autor y co-auteur de diversos libros y artículos en revistas especializadas. Se desempeña también como consultor. Contacto calderon@chavin.rcp.net.pe

Introducción

Este trabajo busca responder para el caso peruano, la pregunta ¿cómo se reconfiguran las políticas de vivienda en la región andina en los nuevos contextos? La pregunta, a su vez, se enmarca en dos momentos distintos: uno, en la década de 1980, signado por tendencias en las políticas económicas de apertura de los mercados, flexibilidad laboral y rupturas en la trayectoria del Estado social. Otro, marcado por la transformación y nuevos arreglos sociales en política social, que privilegiaron la eficiencia en la utilización de los recursos y la modernización de la gestión pública (focalización, descentralización).

En el periodo 1990-2009, en el Perú, no han existido, propiamente hablando, gobiernos progresistas. Los gobiernos que se han sucedido desde la década de 1990, han suscrito propuestas de libre mercado y, en el plano de la vivienda, han considerado que la resolución de estos asuntos corresponde a la empresa privada, y que el papel del Estado es apoyar tales esfuerzos¹. Aunque compartiendo estas ideas generales, se verifican cambios en las políticas habitacionales: en el paso de un modelo de *mercado como solución*, en la década de 1990, a la actual política de subsidio público.

La orientación gubernamental hacia el subsidio público, a la vez que suscribe la primacía de la empresa privada, representa un esfuerzo por promover, en torno al sector, un desarrollo empresarial que enfrente las carencias de vivienda y su déficit. Lo cual pone el acento del análisis, en la relación, en el entramado, que se configura entre el Estado y el mercado, en la producción de la ciudad. Las elites (gobernantes, cooperación multilateral y capital vinculado a la actividad inmobiliaria), que han impulsado la política habitacional, en el período 1990-2009, han lanzado una serie de apuestas y, a través de un conjunto de experimentos y de

1 En perspectiva histórica, una propuesta institucional en el Perú frente a la política habitacional, fue establecida en la década de 1960, bajo una visión del Estado, complementaria a la inversión privada (sistema mutual, préstamos hipotecarios, inversión de capital fijo), y una débil propuesta de urbanismo moderno. No hubo en el Perú un Estado social, o un Estado proveedor. La política habitacional fue de dos caras y categorialmente dividió a las clases medias de los sectores populares, favoreciendo a los primeros (Calderón, 2005: 131-192).

ensayo-error, han pasado de un modelo de mercado, débil e inconsistente, como solución al problema habitacional, al subsidio público, cuyos avances y limitaciones, dependen de las posibilidades de los mercados, de encontrar núcleos de acumulación y nichos de demanda.

El mercado como solución (1990-2000): las políticas de vivienda pueden desaparecer

El gobierno de Fujimori (1990-2000), con el apoyo de la cooperación multilateral, aplicó el “ajuste económico”, abriendo paso a la aplicación de las recetas de corte neoliberal. La política habitacional prácticamente desapareció. Se descartó la vivienda pública nueva, se cortó el apoyo a propuestas de ocupación ordenada del suelo, se flexibilizó leyes y límites urbanos, y se desarmó todo el sector vivienda constituido hasta entonces. En su lugar, bajo un modelo de *mercado como solución*, se anunció a los cuatro vientos que, en adelante, el sector privado sería el encargado de resolver la cuestión habitacional.

Es cierto que, para 1990, el Gobierno de Fujimori, había ya recibido un sector público habitacional en decadencia. El urbanismo moderno y su época habían llegado a su fin. Su ideal propuesta de cubrir la demanda habitacional a través de Programas Habitacionales públicos, o subsidiados, había cedido a la lucha. Con ello, también concluyó la negociación entre las autoridades y la población de menores ingresos, y la consecuente formación de ciudades ilegales y subequipadas, que posteriormente había que regularizar.

Frente a ello, los servicios urbanos se privatizaron (transporte público, electricidad, educación y salud), y las leyes restrictivas a la empresa e inversión privada se eliminaron. Igualmente, se flexibilizó el empleo y se eliminaron los subsidios públicos. Había que sincerar la economía y reducir el aparato estatal, y la idea era que, tarde o temprano, las empresas y el libre mercado encontrarían sus nichos de demanda y resolverían los problemas de las ciudades.

Las medidas liberalizadoras de política pública aplicadas durante el régimen de Fujimori, tuvieron efectos diversos en la producción y forma

de las ciudades. Para aproximarnos a estos efectos, aproximémonos al tema habitacional, a través de una comparación con lo ocurrido con el transporte público urbano en Lima.

Hacia 1992, tras los primeros años del “ajuste económico”, el gobierno nacional decidió liberalizar el sector de transporte público, más de lo que ya se encontraba, y procedió a desaparecer la única empresa de transporte público que prestaba el servicio en la ciudad (Enatru Perú), hoy recordada con nostalgia por quienes fueron sus usuarios. La liberalización de las rutas de transporte y la libre importación de vehículos usados para transporte público, formaron parte de la propuesta tanto del Gobierno Central como de la Municipalidad de Lima, las cuales propugnaban dejar el mercado a su libre albedrío y resolver el asunto. El transporte público urbano, además, pasó a constituirse en la economía de refugio de los empleados públicos despedidos por el ajuste estructural.

A diferencia de lo esperado por los *policy makers*, el transporte público urbano no se modernizó y la gran empresa privada no se atrevió a ingresar al sector. Más bien, la informalidad y las zonas grises se incrementaron, junto a microbuseros y sus poderosos gremios. La población vio sumarse el transporte de *combis*, unidades vehiculares no aptas para transporte humano, cuyo *modus operandi*, resultó ser la negación del servicio público. Tras 20 años de políticas liberalizadoras, el transporte público de la ciudad de Lima se encuentra hundido en una mayor informalidad. Actualmente se desarrollan propuestas de articulaciones público-privadas.

En el sector habitacional, el Estado siguió un derrotero muy parecido. Las políticas de vivienda fueron desaparecidas por el régimen autoritario. Entre 1990 y 1992, se desarmó todo el esquema de atención a la vivienda orientado a la clase media, que trabajosamente se había levantado desde 1962. Esquema que tenía como piedra angular al sistema mutual (un subsidio público), que alimentaba a instituciones financieras que, a su vez, financiaban buena parte de la extensión de la ciudad formal a través de urbanizaciones privadas. Entre 1960 y 1980, buena parte del asentamiento de las clases medias en las ciudades, fue apoyada por el sistema mutual, importado gracias a su éxito en los Estados Unidos.

A partir de 1992, año del autogolpe político de Fujimori, las autoridades consideraron que el mercado era la solución al problema habitacio-

nal, se abandonaron los subsidios y se promovió que los empresarios, libres de la tutela estatal, atendieran los diversos nichos de la demanda. En 1995, se levantaron los límites de las ciudades; se promovió la actuación de la empresa privada, en áreas centrales (renovación urbana); y los reglamentos de construcción y habilitación urbanas fueron relajados (Calderón, J., 2005: 131-192).

Hacia 1997, había quedado claro, sin embargo que, al igual que en el caso del transporte público urbano, los mecanismos del mercado dejados a sus propias fuerzas y libre albedrío, no iban a resolver el problema habitacional. En Lima, la ciudad con el 30% de la población nacional, el mercado inmobiliario a sus anchas, sólo había producido para el nivel socio económico más alto a través de edificios en condominio y casas de playa o de campo. Sólo cinco mil unidades habitacionales se habían producido entre 1997 y 1998, ubicadas en distritos residenciales de altos ingresos. La clase media del área central languidecía y la población pobre ocupaba las colinas de la periferia, a tasas mayores que en periodos históricos precedentes.

La Cámara Peruana de la Construcción (Capeco), fue una de las primeras en reaccionar, y demandó un subsidio habitacional para el sector. En respuesta, entre 1997 y 1998, se creó el Fondo Mi Vivienda (FMV), que, en realidad, alcanzaría su auge recién en el 2003, establecido como una modalidad de articulación público-privada.

En el sector del empleo, a pesar del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), de la economía, entre 1993 y 1997 (incluyendo un crecimiento en 1994, del 12.8%, basado en la venta de empresas públicas), se mostraron tendencias de mayor informalidad. Considerando la Población Económicamente Activa (PEA), ocupada, de Lima Metropolitana, entre 1990 y 1992, un 41.8% pertenecían al sector formal y 58.2% al sector informal. Para el periodo 1996-2000, el sector informal había crecido al 62.2% y el formal había disminuido al 37.8% (Nunura y Flores, 2001: 35). Se produjeron normas para la reducción de la estabilidad laboral y del poder de presión de los sindicatos y gremios. En 1998, un 52% de la PEA estaba en situación de subempleo, sea por el número insuficiente de horas de trabajo o por el bajo ingreso que percibía. En el Perú urbano, el subempleo alcanzaba en 1998 un 44.3% de la PEA y el desempleo un

7.8%. Para ese mismo año, en Lima, el subempleo era del 38.9% de la PEA y el desempleo de 6.9% (Ibídem: 13-17).

La liberalización de la economía en sus primeros años había conducido a una mayor informalidad que la que ya existía. Sería un consuelo de tontos recordar que el nexo entre liberalización e informalidad había sido ya establecido por teóricos de diferentes escuelas de la Sociología y de la Economía (Borja y Castells, 1997; Harris, 1999). Los resultados en el sector habitacional, el transporte público y el empleo no acreditaban la fórmula del *mercado como solución*.

La pregunta es: ¿Qué pensaban las elites acerca de sus políticas y sus efectos? Pienso que las elites estaban verdaderamente convencidas de la idea fuerza de que el mercado iba a ser solución a los problemas urbanos y a los del empleo. Pensaban que tras la liberalización se iba a producir una situación de competencia que, a la larga, llevaría a una mayor formalidad y al predominio de la gran empresa. Una visión lineal y progresiva del comportamiento de los agentes económicos y de la libre competencia, que no consideró la heterogeneidad estructural de la economía peruana y el peso de la informalidad en su interior. Un ejemplo de este razonamiento, aplicado al caso del transporte público, era que el libre mercado y la competencia, iban a permitir un nivel de acumulación por parte de empresarios modernos, quienes ganarían mercados y generarían empresas grandes y formales que resolverían el problema. Nada de eso sucedió

La apuesta no dio resultado y como consecuencia del modelo de *mercado como solución*, se llegó a una ciudad más fragmentada, informal, elitista y excluyente. Por un lado, un capital inmobiliario al servicio de los sectores de mayores ingresos, en quienes encontraban rentabilidad, y demanda (departamentos de lujo, condominios y casas de playa). Por otro lado, la mayoría de la población recurriendo a opciones informales de acceso al suelo, tales como: las invasiones, que derivaban en el descontrol y en la ocupación del espacio; y políticas sociales y urbanas limitadas a programas de regularización de la tenencia de la tierra, derechos de propiedad, servicios urbanos y alimentos. En el medio, la clase media, cuya vivienda se venía abajo, y se sujetaba a procesos intraurbanos de migración hacia la periferia. Había un consenso en la necesidad de un subsidio público.

El subsidio habitacional (2001-2009)

El segundo gran periodo de análisis está constituido por la aplicación del subsidio habitacional. Esta política, que tenía como antecedente la creación del Fondo Mi Vivienda (FMV), entre 1997 y 1998, a partir del 2001, impulsó una reestructuración institucional del sector vivienda, el cual tenía que ser reconstruido prácticamente desde sus bases ya que había sido desaparecido la década anterior. Así lo afirmó, en 2006, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), vuelto a crear en el 2002:

“A partir de 1991, se inició el proceso de debilitamiento institucional del sector vivienda, cuyos principales hitos fueron:

- a. Una merma notoria de influencia política y recursos económicos...
- b. El mal uso y posterior liquidación del Fondo Nacional de Vivienda...
- c. La liquidación de las entidades que brindaban el financiamiento hipotecario para las familias de estratos medios y bajos...
- d. La dispersión, en diferentes instancias del aparato estatal, de las entidades encargadas de la instrumentación de políticas...”

(MVCS, 2006a: 3)

Reforma institucional

A partir del 2001, el Estado peruano definió una nueva estrategia para las soluciones habitacionales, reconociendo la necesidad de recuperar para el sector vivienda la importancia que le correspondía. Esta estrategia se fundaba en el principio de partida que, tal como lo recuerda el Plan Nacional de Vivienda en el 2006, las soluciones deben provenir del sector privado y al Estado le corresponde un papel facilitador.

En palabras oficiales: “la nueva propuesta le reservó al Estado un rol promotor y facilitador de la iniciativa privada, a la que se entregó la ejecución de la política habitacional”, añadiendo que el sector vivienda debía aportar con el “alto impacto en la reactivación económica, la generación del empleo, y el incremento de los niveles de bienestar de la población” (MVCS, 2006a: 3). Se estipulaba que el sector privado inmobiliario-cons-

structor sería el encargado de diseñar, construir y comercializar los programas habitacionales (rol público facilitador). Pero, a diferencia de la década de 1990, introducía la necesidad que, en una articulación público-privada, el Estado aportará un subsidio que empujará a la iniciativa privada.

La nueva visión en el sector Vivienda se sustentaba en cuatro factores claves:

- Un nuevo modelo de gestión habitacional, más eficiente y sostenible.
- Un nuevo marco institucional, coordinado y eficaz.
- Un nuevo marco normativo, que promueva la creatividad, el bajo costo y preserve la calidad de la construcción.
- Un Plan Nacional de mediano plazo, coherente e integrado.

Entre los diversos esfuerzos institucionales del sector Vivienda se tuvo:

- Un ordenamiento del rol a cumplir por las diversas instancias del Gobierno Nacional directamente vinculadas al tema habitacional.
- La creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (11 de junio de 2002).
- El funcionamiento del FMV con un efecto positivo hacia los sectores medios.
- El Plan Nacional de Vivienda.
- El Plan Estratégico Institucional MVCS 2008-2015.

La apuesta institucional del Plan Nacional de Vivienda y del Plan Estratégico Institucional 2008-2015 del MVCS, se orientó a reducir el déficit habitacional y absorber la demanda residencial derivada de la formación de nuevos hogares. El Estado se planteó atender tanto el déficit cuantitativo de viviendas, estimado al 2007 en 260.927 unidades de vivienda; como el déficit cualitativo estimado a ese año en 1'242.321 viviendas (MVCS, 2006b: 37). Resultaba claro, en la perspectiva gubernamental, que el déficit cualitativo se concentraba en los asentamientos urbanos ilegales, los cuales requerían de construcción de vivienda y de estimulación en los procesos de densificación².

Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)

La nueva política habitacional se estructuraba alrededor de dos ejes de acción:

- El apoyo facilitador del Estado a la empresa e iniciativa privada.
- La promoción de un esfuerzo complementario de las familias (ahorro previo), con el apoyo directo del Estado (subsidios habitacionales o de mejoramiento barrial), y de ser requerido, un crédito hipotecario complementario.

Aplicación del subsidio público

Gobierno del Presidente Toledo (2001-2006)

En el período 2001-2006, bajo el gobierno del Presidente Alejandro Toledo, la política habitacional empezó a rendir sus frutos en beneficio de la clase media, específicamente en la atención a la demanda cuantitativa de vivienda nueva. No ocurrió lo mismo con la atención a los sectores de menores ingresos, debido a que las soluciones propuestas no encontraron receptividad.

El éxito en la política para la vivienda de la clase media se sustentó en el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda, o simplemente Fondo Mi Vivienda (FMV), el cual fue creado por Ley 26912 de 1997, y su reglamento expedido el 11 de abril de 1998. La Capeco, en 1998, saludó al FMV afirmando que atendería a “un sector mayoritario del país que está demandando y no tiene oferta”, y que existía una demanda de más 100 mil viviendas insatisfechas dentro del segmento de 10 mil a 30 mil dólares (El Comercio del 27.10.1998, sección b2).

El FMV, en sus años de auge (2003-2006), (ver tabla 1), estuvo orientado hacia la clase media, promoviendo la compra de casas o departamentos con una serie de facilidades crediticias. El Estado inyectó al sistema

2 En la década de 1990, la atención a los auto-construtores se había limitado a los préstamos del Banco de Materiales, para construcción de vivienda, provisión de servicios y entrega de títulos de propiedad.

bancario aproximadamente 600 millones de dólares (El Comercio del 11.08.2002, sección a2), saldo que había quedado de la liquidación del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi). El FMV no construía ni vendía viviendas o terrenos, sino que ponía el dinero público al servicio del capital financiero, al cual se debían articular promotores inmobiliarios y capital constructor, a través de la adquisición de los terrenos y la ejecución de los proyectos. Las normas de construcción fueron relajadas para permitir una disminución de los costos de producción y de venta final de los inmuebles. Contribuyó, también por esta vía, el Estado, en la definición del mercado habitacional (Calderón, 2009)³.

Tabla 1
Créditos otorgados por el FMV en
Perú (1999-2007)

Año	Créditos	Monto (millones USD)
1999	143	2.167
2000	405	7.446
2001	1.442	24.939
2002	3.611	72.349
2003	6.166	120.572
2004	7.960	187.333
2005	9.205	235.408
2006	5.540	143.790
2007	3.118	72.642
	37.590	866.646

Fuente: FMV

Nota: los créditos en la ciudad de Lima son aproximadamente el 80% del total.

- 3 El FMV financiaba hasta el 90% del valor del inmueble, por un tope de 35 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por un plazo de 20 años. Los prestatarios debían aportar un 10% de cuota inicial. Los precios de los inmuebles tenían que fluctuar entre 8.000 y 31.500 dólares.

El FMV constituyó una articulación pública y privada en que la mayor parte de los riesgos fue asumida por el Estado a través de los subsidios financieros. A su vez, la ubicación en el 2002 del FMV como principal garante ante los bancos en caso de incumplimiento de pago de los prestatarios, y la modificación de normas (densidades, usos del suelo), incluyendo la de los topes establecidos en torno a los precios de la unidad de vivienda. Los beneficiarios fueron las clases medias que calificaron a las garantías hipotecarias, y los promotores inmobiliarios y constructoras. El éxito del FMV trascendió la cantidad de créditos otorgados, debido a que permitió al capital constructor y a los promotores inmobiliarios, encontrar un nicho de demanda en las clases medias, abriendo un mercado de edificaciones y soluciones habitacionales, especialmente en el área central de Lima. Cuando en el 2006, el FMV se reorientó hacia los sectores de menores ingresos, la iniciativa privada había tomado la posta, e impulsaba la oferta de vivienda, con precios menores a los de la década de 1990, permitiendo el crecimiento vertical de las ciudades y el desarrollo del mercado hipotecario de créditos.

Durante el Gobierno de Toledo, el FMV tomó en cuenta a los sectores de menores ingresos, pero no pudo cubrir sus demandas. En el período 2003-2006, sólo se entregaron 7.111 Bonos Familiares Habitacionales, siendo casi la totalidad (7.037), para la modalidad de Techo Propio Adquisición de Vivienda Nueva (AVN). Sólo 74 bonos se entregaron para Techo Propio Construcción en Sitio Propio (CSP), a pesar de la supuesta atención al déficit cualitativo habitacional expresada en el Plan Nacional de Vivienda. Entre las razones para explicar esta falencia, se tuvo, la dificultad de las familias de completar el requisito del ahorro previo, así lo mostró el hecho de que el 79% de los postulantes a Techo Propio no pudieron cubrir la cuota inicial del crédito (MVCS, 2006a: 6).

Entre 2000 y 2005, el Banco de Materiales (Banmat), entregó 120.467 préstamos por un monto de 274.2 millones de dólares, a un promedio de USD 2.276 por préstamo (Quispe, 2009: 21). Asimismo, continuaron las políticas de titulación de la propiedad y fomento de los derechos de propiedad, iniciados por la administración de Fujimori, en 1996, con la constitución de la Comisión (hoy Organismo) de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) (ver en la tabla 2 la distribución de los títu-

los de propiedad). No obstante, los títulos no representan beneficios tangibles para los sectores de menores ingresos, ya que, a pesar de que son instrumentos que pueden permitir el acceso al crédito, la construcción de vivienda y la provisión de servicios; su obtención también depende de los ingresos, estabilidad laboral y capacidad de ahorro de los propietarios.

Tabla 2
Títulos de propiedad distribuidos (marzo 1996-abril 2009)

Año	Títulos nacional	Títulos Lima	Títulos provincia	% de Lima
1998	149.574	107.490	42.084	72
2000	419.846	170.250	249.596	41
2005	1'501.332	542.225	959.107	36.1
2009 (abril)	1'817.974	694.805	1'123.169	38.2

Fuente: MVCS (2009a)

El Gobierno de Toledo, en su política habitacional alcanzó las siguientes metas físicas:

- 82 mil viviendas nuevas producidas por el FMV, Programa Techo Propio y Banco de Materiales.
- 18 mil viviendas nuevas con financiamiento privado.
- 49 mil viviendas mejoradas a través de Programa de Vivienda Progresiva del Banmat.
- 15 mil familias beneficiadas con infraestructura urbana (Programa Mi Barrio y La Calle de Mi Barrio).

En cuanto a las metas económicas y sociales:

- 5.923 millones de soles en inversión en vivienda y mejoramiento urbano.
- 4.723 millones de soles en créditos hipotecarios.
- 616 mil empleos generados (260 mil directos)
- 2'569 mil personas beneficiadas con vivienda o empleo.

Gobierno del Presidente Alan García (2006-2011)

La política habitacional del Gobierno del Presidente Alan García (agosto 2006-2011), se encontró con el éxito del FMV en la clase media, garantizado por la continuidad del sector privado en la edificación de departamentos para este sector. Ante tal situación, el régimen optó por re-orientar el FMV, así como parte de la inversión pública, hacia los sectores de menores ingresos. En perspectiva histórica, esta opción no debería llamar la atención pues fue el mismo Presidente García quien en su primer gobierno, entre 1985-1990, orientó la inversión pública hacia la provisión de servicios a los sectores de menores ingresos, y dio los primeros pasos para la política de derechos de propiedad y registros de predios (Calderón, J., 2005: 209-211).

La situación de la economía peruana continuó mejorando, creciendo a tasas superiores al 5%, en la primera década del siglo XXI, y en el 2008, observó un crecimiento del 9.8%. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), la pobreza disminuyó en el período 2007-2008, pasando de 39.3% al 36.2%, de la población. Por grandes dominios, la pobreza rural disminuyó en 4.7% y la urbana en 2.2% (Cavero, 2008: 1).

En general, la política gubernamental, ha apoyado a la provisión de servicios básicos en las periferias de las ciudades, especialmente de Lima, así como a la distribución de títulos de propiedad en el país (ver *Recuadro 1*).

Recuadro 1

Agua y saneamiento, títulos de propiedad y mejoramiento integral en asentamientos humanos

Saneamiento

- En saneamiento se ejecutan 1.855 proyectos por 1.859 millones de nuevos soles (USD 619.6 millones), como parte de la estrategia Anticrisis.
- El Programa Agua Para Todos (APT), entre agosto 2006-abril 2009, ha desarrollado 1.816 proyectos, al servicio de 5.7 millones de pobladores y con un monto ejecutado de 1'697.311, 258 nuevos soles.
- Entre agosto 2006-abril 2009, en Lima, se atendieron 310 proyectos (17% del total), 754.450 pobladores beneficiados (13%), y un monto de 392 millones de nuevos soles.

Títulos de propiedad

- Cofopri invirtió 173 millones de soles (57.5 millones USD) para 513.072 títulos. Ha otorgado 281.669 títulos en el ámbito urbano.
- La política de formalización ha implicado el diseño del Bono de Formalización Inmobiliaria (BFI), aún no implementado, para apoyar con el levantamiento de segundas plantas en los predios titulados. Se dio ley de expropiación de terrenos de propiedad privada.
- Existen limitaciones en la regularización de la tierra privada, comunal y de la tenencia en áreas centrales (programas de renovación urbana)

Mejoramiento integral de barrios

- Programa Mejoramiento Integral de Barrios: ejecutó 1.342 proyectos con una inversión de 134 millones de soles (USD 44.6 millones).

La política habitacional hacia los sectores de menores ingresos ha consistido en subsidios (bonos) del Programa Techo Propio del FMV para tres modalidades: Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), Construcción en Sitio Propio (CSP), y Mejoramiento de la Vivienda (MV). Como se observa en la tabla 3, hasta el año 2007, la política del Gobierno dio énfasis a la modalidad AVN, y a partir de 2008, los bonos se han orientado a la modalidad CSP.

Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)

Tabla 3
Techo Propio: Bonos Familiares Asignados.

Año	Adquisición de Vivienda Nueva	Construcción en Sitio Propio	Mejoramiento de Vivienda	TOTAL
2003	3.709			3.709
2004	1.992	27		2.019
2005	702	32		734
2006	625	15	9	649
2007	2.262	762	163	3.187
2008	2.077	10.029	922	13.028
2009 (abril)	1.236	12.300	1.113	14.649
TOTAL	12.603	23.165	2.207	37.975

Fuente: Fondo Mi Vivienda S.A. – MVCS (2009b)

La modalidad AVN, es la que ha resultado de gran atractivo para las grandes empresas constructoras. Por lo general, las constructoras adquieren extensiones de terreno relativamente grandes, incluyendo tierras públicas, vendidas a un costo menor del mercado, en atención a la característica social de la política, y levantan conjuntos multifamiliares. Así ha ocurrido en Lima, en el caso de un cuartel militar, en El Agustino, y en el caso del aeródromo de Collique, en Comas (este último en litigio por la oposición de los vecinos al desarrollo del proyecto). La modalidad AVN, exige un valor para vivienda entre 6.500 y 16.500USD, aunque el FMV prioriza viviendas hasta aproximadamente 14.200USD, destinados al nivel C de la población (ingreso familiar mensual no mayor a 532USD), y un ahorro equivalente al 10% del valor de la vivienda a construir.

A abril de 2009, se han otorgado 12.603 bonos para AVN, habiendo sido esta, la modalidad auge en 2007 y en parte de 2008. Entre las dificultades, se ha tenido, la escasez de terrenos mayores que permitan levantar los conjuntos habitacionales, la resistencia de vecinos que se oponen a una mayor densidad poblacional, y la generación de problemas medio ambientales (caso Collique). En 2009, la modalidad AVN tuvo una paralización hasta octubre, el FMV anunció haber recibido del MVCS una transferencia de 55.4 millones de soles (unos 18.4 millones de dólares),

para la adjudicación de unos 3.100 bonos de AVN, los cuales servirían para impulsar los proyectos inmobiliarios de interés social en todo el país

La modalidad CSP, ha tenido una dinámica diferente. La modalidad une a pequeñas empresas privadas (Entidades Técnicas), constituidas muchas veces por un ingeniero y un abogado, con población que ha obtenido su terreno por invasión o compra-venta, que habita en asentamientos precarios, y que cuenta con servicios y títulos de propiedad. Se exige un ingreso familiar máximo de 483USD, y se pide el 5% del valor de la vivienda, como ahorro (este puede ser el terreno en la opción sin crédito). Se trata de la construcción de unos módulos de vivienda de 30 metros cuadrados, que alcanzan para un par de habitaciones y un baño. Al año 2008, los bonos para CSP, fueron cinco veces más que los bonos para AVN. Entre enero y abril de 2009, hubo una verdadera explosión en la adjudicación de los bonos CSP (unos 12.300 bonos en sólo 4 meses), esto obedeció tanto a que las pequeñas empresas habían encontrado un nicho de demanda bajo la cobertura del subsidio, como a una aceleración en la entrega de bonos como parte de la aplicación del Plan Anticrisis.

A partir de mayo 2009, la modalidad CSP sufrió una paralización por la negativa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a seguir alimentándola, bajo el argumento de que había un subsidio en exceso y que “no podemos regalarle la casa a nadie” (El Comercio del 07-09-09: 12)⁴. Según el FMV, a julio de 2009, ya se había ejecutado el 100% de los fondos previstos para el Programa Techo Propio, habiéndose entregado más de 15 mil bonos, por aproximadamente 250 millones de soles (unos 83.3 millones de dólares) (El Comercio del 18-07-09, sección b1). El MVCS y el FMV esperaban eran más recursos del MEF prometidos con el plan de reactivación económica.

La situación, prontamente reveló desacuerdos entre las Entidades Técnicas (ET) y el Gobierno. Para las ET, el programa funcionaba “tan bien” que las pequeñas constructoras se endeudaban para avanzar las

4 Hacia julio de 2009, la prensa había advertido sobre la paralización de Techo Propio. En ciudades como Lambayeque y La Libertad, funcionarios de las oficinas de Techo Propio se negaron a recibir documentos de los constructores (Entidades Técnicas), quienes demandaban desembolsos para la construcción de viviendas.

obras mientras se tramitaba el desembolso de los bonos (El Comercio del 23-08-09, sección b1). Para el MEF, el nivel de subsidio hacía los sectores de menores ingresos era demasiado alto. Sobre un bono de CSP, que era de 16.685 soles (5.561USD aproximado), las ET se habían abocado a construir casas por sus valores mínimos, de 19.175 soles (USD 6.391,6), con lo cual el bono llegaba a cubrir el 87% del costo total. El MEF, según su Ministro, estudiaba posibilidades de bajar el subsidio al 30% de la vivienda, hasta 12.780 soles, considerando el valor máximo de la vivienda de Techo Propio (42.600 soles), y así multiplicar por tres los beneficiados.

En un primer momento, se informó que la paralización de las obras afectó a 5.619 familias, cuyas viviendas, desde el mes de mayo, habían quedado a medio construir, dejando a sus habitantes a la intemperie, pues ya habían desmontado sus viviendas precarias para la edificación de los módulos. En septiembre, se estableció que el total de bonos que restaba pagar era de 8.986. Los funcionarios del Fondo Mi Vivienda, indicaron que, negociaban, desde el mes de abril, un crédito suplementario de 125 millones de soles (unos 41.6 millones de dólares), con el MEF. (El Comercio, 25-07-09, página b1). Aún el MEF no ha resuelto esta demanda.

La modalidad MV, es la que menos bonos y recursos ha obtenido. En principio esta modalidad estaba destinada a la población que requería levantar el techo de su vivienda o mejorar las paredes. En este caso, a diferencia de las otras modalidades, no hubo mayor interés de las empresas privadas, grandes o pequeñas, por intervenir. Se han otorgado un total de 2.207 bonos. Esta modalidad, tal vez la más vinculada a una política social, se efectuó sin un estudio previo.

El Programa Techo Propio, entre agosto 2003 y abril 2009, esto es considerando el conjunto de la política desde su aplicación, había desembolsado, 11.346 bonos familiares habitacionales en AVN, por un monto de 143'148.519 soles (casi 48 millones de dólares), a un promedio de 4.205USD por bono. En la modalidad CSP, se habían otorgado, 13.324 bonos por un monto de 211'039.361 soles (unos 70 millones de dólares), a un promedio de 5.279 USD. Para Mejoramiento de Vivienda (MV), sólo se habían otorgado 1.297 bonos, por un monto de 8'337.669 soles (casi 3 millones de dólares), por un monto promedio de 2.142USD.

Por omisión, una característica de la política habitacional es el limitado papel que tienen las municipalidades, a pesar de existir un proceso de descentralización en curso. Si bien, las municipalidades tienen la potestad de desarrollar programas de vivienda, no han existido esfuerzos por parte del Gobierno Central (salvo en el caso del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios), para hacer co-partícipes a las municipalidades, cuya labor transcurre, en consecuencia, al margen de los programas nacionales y de sus fuentes de financiamiento.

Entre agosto de 2006 y mayo de 2009, el Gobierno había invertido 1.751'940.951 soles (unos 584 millones de dólares), para promover el financiamiento, la construcción y el mejoramiento de 127.437 viviendas en el país. Esta cifra comprendía los programas que el MVCS tenía a través del FMV, tales como: los créditos Mivivienda, Mi Hogar y Techo Propio, así como los programas del Banco de Materiales (ver *Tabla 4*). Igualmente, comprendía unas 37.131 viviendas impulsadas por el sector privado. Las 127.437 viviendas apoyadas cubrían el 8.4% del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda estimado al año 2007.

Tabla 4
La obra en vivienda (2003-2009)

	Agosto 2006-Mayo 2009 (1)	Marzo 2003-Abril 2009 (2)
Crédito Mivivienda	8.048	38.702 Mi Hogar: 3.496
Crédito Banco de Materiales	25.174	121.210 (años 2001-2009)
Bono Techo Propio	18.113	37.975 (AVN: 12.603; CSP: 23.165, MV: 2.287)
Bono 6000	28.700	28.700 (el bono se aplicó desde el 2008 para atender a los damnificados de un terreno).
Total	80.035 viviendas 360.158 beneficiarios 1.751'940.951 soles	
Créditos hipotecarios sector privado	37.131	
Total viviendas construidas o mejoradas	127.437	

Fuentes: (1) MVCS - FMV - Banco de Materiales (2009); (2) MVCS (2009a)

Conclusiones

La política habitacional en el Perú, entre 1990 y 2009, se ha reconfigurado al interior de regímenes que han suscrito una economía de libre mercado. El cambio significativo estuvo representado por el paso de un modelo de *mercado como solución*, a otro basado en el subsidio habitacional, que se ha orientado hacia los sectores medios y, recientemente, a los sectores de bajos ingresos. Bajo este esquema, entre agosto 2006 y mayo 2009, el sector privado ha contribuido con 37.131 soluciones, y el aporte del subsidio público ha impulsado 80.035 soluciones.

El aspecto crucial de la política habitacional se basa en una serie de consideraciones que el sector público establece, y que se expresan en rangos de valores de vivienda y subsidios correspondientes, en torno a los cuales las empresas privadas deben buscar nichos de demanda, esto es, mercados. La atención del déficit habitacional, depende, en un primer momento, de que la empresa privada encuentre nichos de rentabilidad gracias a los subsidios, y en un segundo momento, de que a similitud de lo ocurrido con la clase media, haya mecanismos de operación sostenibles, para los sectores de menores ingresos, incluyendo productos financieros específicos para ellos.

Conviene cuestionarse la posibilidad de establecer un manejo de la política habitacional bajo estos supuestos. En mi opinión, hay aspectos cruciales que se vinculan a la búsqueda de nichos de rentabilidad. Por ejemplo, el Estado puede definir el préstamo de mayor atención al déficit cualitativo, dada su magnitud (1'242.321 unidades). Sin embargo, su logro, depende, de los nichos de rentabilidad y del peso de los subsidios.

Mientras se ha logrado que la empresa privada encuentre un nicho en la clase media tradicional, la inversión en vivienda para los sectores populares y de menores ingresos se encuentra sujeta al apoyo que proviene del subsidio habitacional. Conviene preguntarse sobre la continuidad del apoyo habitacional a los sectores de menores ingresos a través de Techo Propio Construcción en Sitio Propio (CSP), el cual atiende el déficit cualitativo en vivienda. Las condiciones de operación han permitido un mercado habitacional con un alto subsidio (87% según el Ministerio de Economía y Finanzas). El MEF busca reducirlo al 30%, para así triplicar los beneficiarios. El tema, sin embargo, es que no se trata sólo de una ope-

ración aritmética. Podría ocurrir que al reducir el subsidio al 30% las pequeñas empresas privadas pierdan interés, o en el mejor de los casos, se ingrese a un periodo de reestructuración.

Por otro lado, conviene interrogarse sobre la modalidad Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), la cual atiende al déficit cuantitativo. Esta también ha enfrentado una paralización. En este caso las dificultades pueden provenir del no encontrar terrenos que permitan operaciones inmobiliarias rentables de vivienda de interés social, y del consecuente desinterés de las grandes constructoras.

Al menos en lo que concierne a los sectores de menores ingresos, la banca privada todavía no desarrolla productos financieros que alcancen a estos sectores, y las operaciones se basan exclusivamente en el subsidio público. Nada puede garantizar que el mercado encuentre las respuestas; salvo la mantención del subsidio, o una visión progresiva y lineal que traslade lo ocurrido con la clase media a los sectores de menores ingresos. Mientras tanto, el subsidio público, concebido como experimento piloto, se agota o muestra dificultades de operación, sus alcances en torno a la atención al déficit de vivienda resultan limitados hasta el momento.

Bibliografía

- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus
- Calderón, Julio (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM
- Calderón, Julio (2009). “El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media y diferenciación social”. En: *Revista Ecuador Debate*, N° 76, abril. Quito: CAAP
- Cavero Elizabeth (2008). “La pobreza en la costa rural pasó de 49% a 38% entre el 2006 y el 2007”. Disponible en www.elcomercio.com.pe, visitado el 27 de mayo de 2008.
- Harris, Nigel (1999). “Las ciudades y el cambio estructural”. En: *Territorio y cultura en la Ciudad de México*. Tomo 1, Transiciones. México D.F.: UAM- Plaza y Valdés

Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2006a). *Plan Nacional de Vivienda "Vivienda para Todos"*. Lima: MVCS
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2006b). *Plan Estratégico Institucional*. Lima: MVCS
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y Fondo Mi Vivienda (FMV) (2009) Banco de Materiales. Viviendas promovidas para su construcción. Lima: MVCS
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2009a) *Indicadores de vivienda al mes de abril 2009*.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2009b) "Fondo Mi Vivienda S.A. – Programa Techo Propio".
- Nunura, Juan y Edgar Flores (2001). *El empleo en el Perú: 1990-2000*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
- Quispe, Jesus (2009). *Módulo: vivienda, equipamiento, servicios urbanos, y el espacio público*. Presentación power point entregada por el autor, Lima.

Artículos en prensa escrita

- El Comercio* (2009) julio 18, sección b1
- El Comercio* (2009) julio 25, sección b1
- El Comercio* (1998) octubre 27, sección b2
- El Comercio* (2009) agosto 23, sección b1
- El Comercio* (2002) agosto 11, sección a2
- El Comercio* (2009) septiembre 07, pág. 12
- El Comercio* (2009) julio 18, sección b1