

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA  
FACULTAD DE INGENIERIA CIVIL  
SECCIÓN DE POSTGRADO  
ESPECIALIDAD DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LA  
CONSTRUCCIÓN



*"ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL  
(1980-2004) "*

TESIS

PARA OPTAR EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIAS CON  
MENCION EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA  
CONSTRUCCIÓN

PRESENTADO POR:

Ing° Guillermo Enrique Santisteban Arbaiza

LIMA - PERU

2005

**"ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE VIVIENDA DE  
INTERÉS SOCIAL (1980-2004) "**

Ing° Guillermo Enrique Santisteban Arbaiza

**Presentado a la sección de Post-Grado de la Facultad de Ingeniería  
Civil en cumplimiento parcial de los requerimientos para el grado  
de**

**MAESTRO CON MENCIÓN EN GESTIÓN Y  
ADMINISTRACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN**

de la

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA**

Marzo del 2005

©2005 Universidad Nacional de Ingeniería. Todos los Derechos Reservados

**AUTOR:**

ING° GUILLERMO ENRIQUE  
SANTISTEBAN ARBAIZA.

Código: 020016173

**RECOMENDADO POR:**

DR. JAVIER ARRIETA FREYRE.

Profesor de Post-Grado

Asesor de Tesis

**ACEPTADO POR:**

DR. JORGE ALVA HURTADO

Jefe de la Sección de Postgrado

Facultad de Ingeniería Civil

***A la memoria de mi querido padre,  
Ing° Luis Enrique Santisteban Limo***

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>RESUMEN</b>	05
<b>SUMMARY</b>	06
<b>I CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES</b>	
1.1 INTRODUCCIÓN	
1.1.1 INTRODUCCIÓN	08
1.1.2 IMPORTANCIA	09
1.1.3 OBJETIVO	10
1.1.4 RELACIÓN CON LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN	10
1.2 ANTECEDENTES	
1.2.1 EXPOSICION DEL PROBLEMA	11
1.2.2 NECESIDAD DE UNA POLITICA DE VIVIENDA	14
1.2.3 ESTADO DEL ARTE	16
<b>II CAPITULO 2: PROBLEMATICA DE LA VIVIENDA EN EL PERU</b>	
2.1 FACTORES INVOLUCRADOS	
2.1.1 SITUACIÓN DEMOGRÁFICA	39
2.1.2 DEFICIT HABITACIONAL	40
2.1.3 TUGURIZACION Y DETERIORO URBANO	47
2.1.4 INVASIONES	54
2.1.5 LA AUTOCONSTRUCCION	62
2.1.6 SITUACIÓN ECONÓMICA	72
2.1.7 TENDENCIA DEL INQUILINATO	79
2.1.8 NORMALIZACION - TITULACION	80
2.2 PRINCIPALES POLÍTICAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL APLICADOS EN EL PAÍS EN LOS ULTIMOS GOBIERNOS	

2.2.1 ANTECEDENTES	87
2.2.2 GOBIERNO DEL ARQ. FERNANDO BELAUNDE TERRY (1980-1985)	110
2.2.3 GOBIERNO DEL DR. ALAN GARCIA PEREZ (1985-1990)	118
2.2.4 GOBIERNO DEL ING. ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI (1990-2000)	135
2.2.5 GOBIERNO DEL DR. ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE (2001–2004)	168

### **III CAPITULO 3: PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL APLICADAS EN OTROS PAISES EN VÍAS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA**

3.1 DIAGNÓSTICO	223
3.2 DÉFICIT HABITACIONAL	233
3.2.1 DÉFICIT CUANTITATIVO	234
3.2.2 DÉFICIT CUALITATIVO	235
3.3 POLÍTICAS APLICADAS	
3.3.1 CHILE	236
3.3.2 BOLIVIA	246
3.3.3 COLOMBIA	255

### **IV CAPITULO 4: ANALISIS COMPARATIVO ENTRE POLÍTICAS**

4.1 METODOLOGÍA	270
4.2 ANALISIS COMPARATIVO	271

### **V CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

5.1 CONCLUSIONES	281
5.2 RECOMENDACIONES	303

### **VI CAPÍTULO 6: ANEXOS Y BIBLIOGRAFÍA**

6.1 ANEXOS	326
6.2 BIBLIOGRAFÍA, DIRECCIONES INTERNET CONSULTADAS, ÍNDICE DE SIGLAS, DATOS ACERCA DEL AUTOR	361

## **RESUMEN**

La vivienda juega un decisivo papel en la calidad de vida de las personas y representa la principal inversión y el patrimonio más importante de las familias de ingresos medio y bajo; y, en algunos casos, constituye incluso una fuente importante de ingresos.

No obstante, existe un fuerte déficit habitacional entre las familias de menores ingresos, lo que se expresa tanto en la carencia absoluta de vivienda (déficit cuantitativo) como en la habitación de viviendas de calidad muy deteriorada o que no ofrecen los servicios básicos (déficit cualitativo). La meta de la investigación realizada es una mirada retrospectiva para identificar visiones de cada gobierno (específicamente entre los años 1980 al 2004 con una previa introducción de los años antecedentes, en especial de los gobiernos militares) y entender el por qué de nuestra actual realidad; buscando rescatar las experiencias de algunos organismos oficiales de vivienda, nacionales y extranjeros, y analizar comparativamente los resultados obtenidos para derivar conclusiones y recomendaciones a tomarse en cuenta en las políticas de vivienda tendientes a reducir el déficit en los sectores más bajos de la población como son los del tipo C, D y E.

El estudio se centrará, en su mayoría, en la ciudad de Lima por albergar ésta al 30% de la población y haberse desarrollado aquí los pilotos de los Programas de Vivienda.

Además trata la problemática del sector vivienda en América Latina haciendo un repaso de las políticas de vivienda que se han aplicado recientemente en Chile, Colombia y Bolivia, países vecinos con características geográficas, demográficas, sociales y económicas no muy diferentes a las nuestras.

Finalmente se comparan las políticas de vivienda en sus aspectos más importantes obteniéndose un mejor entendimiento de las políticas de vivienda aplicadas y así elaborar propuestas para mejorar el desempeño de los agentes y sectores comprometidos con lograr una reducción del déficit habitacional tan grande que tiene el país.

## **SUMMARY**

The house plays a decisive role in the quality of life of the people and represents the main investment and the most important patrimony of the families of average and low income; and, in some cases, it even constitutes an important source of income. However, great part of the Peruvian families shows to face housing deficits among the families of smaller income, which expresses so much in the absolute deficiency of house (quantitative deficit) like in the use of houses of very deteriorated quality or which they do not offer the basic services (qualitative deficit). The goal of the carried out investigation is a retrospective look to identify each government's visions and to understand because now they occur certain politicians; looking for to rescue the experiences of some official organisms of housing, national and foreign, and to analyze the results obtained to derive conclusions and recommendations to take into account in the politicians of housing to reduce the deficit in the population's lower sectors comparatively like they are those of the type C, D and E.

Exposes problematic of housing in the country and the state-of-the-art, the second chapter is oriented to indicate the most influential factors in this problematic followed by a description of the applied policies of housing in the country, specifically among years 1980 to the 2004 with a previous introduction of the antecedent years, in special of the military governments. The study will be centered, in its majority, in the city of Lima to harbor this to the population's 30% and to have been developed the pilots of the Programs of Housing here.

Deals with housing problematic in Latin America making a review of the housing policies applied recently in Chile, Colombia and Bolivia, border countries with geographic, demographic, social and economic characteristics not very different from ours.

Compares the more important policies of housing to obtain from it a series of conclusions and recommendations that allow to improve the housing policies and to help in the reduction of the so great housing deficit that it has the country.

# **CAPÍTULO 1:**

## **Introducción y**

### **Antecedentes**



## **1.1 INTRODUCCIÓN**

### **1.1.1 INTRODUCCION**

Con pocas excepciones todas las sociedades enfrentan un problema de vivienda. Este persiste a pesar de los esfuerzos, algunas veces vigorosos, que pretenden resolverlo, debido principalmente a malas interpretaciones respecto a la naturaleza de la vivienda y el importante papel que desempeña en la sociedad y la economía.

La vivienda es en si la resultante de un conjunto de actividades interrelacionadas cuyo fin es emplear mejor una de las formas principales de riqueza acumulada por la sociedad. No obstante no existen "soluciones " para los problemas de vivienda que sean de carácter universal: en toda comunidad el problema habitacional es único en su género y siempre refleja una determinada combinación de deficiencias institucionales con limitaciones de recursos.

El estudio y la investigación en relación a la vivienda popular deberían considerar que existe una gran demanda (aproximadamente más de un millón doscientas mil de viviendas), constituida por los sectores de ingresos medios, bajos y muy bajos, que efectúan actividades de modo espontáneo y aislado para satisfacer sus necesidades de hábitat; y que, a su vez, los gobiernos de los últimos años han elaborado planes de vivienda, en muchos casos con fines políticos mas que por la verdadera voluntad de solucionar el problema, que no han obtenido el resultado esperado.

Cualquier estudio sobre vivienda generalmente se enfoca en los sectores sociales mayoritarios ya que son los que más demanda concentran y más atención requieren, a las que llamamos "viviendas de interés social", destinadas al sectores socioeconómicos C, D y E. Existen otras categorías de vivienda ubicadas generalmente en zonas residenciales de sectores socioeconómicos A y B; donde la oferta supera a la demanda. En el país, según estudios el Ministerio de Vivienda - "Plan Nacional Vivienda para Todos 2001-2006" -, la demanda insatisfecha; es decir, la comparación entre la oferta real y la demanda efectiva de

quienes quieren o pueden adquirir es de 90 mil viviendas, de las cuales el 90% desea viviendas cuyo costo sea menor a 30 mil dólares, y el 70% de este último grupo desea comprar casas de menos de 10 mil dólares.

Se ha de entender que demanda efectiva se refiere a la capacidad real que tiene un sector de la población para hacerse de una vivienda digna, y que depende de la riqueza con que cuenta la unidad familiar y su capacidad para acceder a los mecanismos de financiamiento disponibles.

En contraposición al concepto de demanda efectiva, la demanda potencial se refiere al sector de la población que no ha cubierto su necesidad de vivienda en forma satisfactoria y que por sus características y ocupación no puede acceder a los mecanismos de financiamiento que le permitirían en un momento dado demandar efectivamente una vivienda.

### **1.1.2 IMPORTANCIA**

En la medida que involucra una gran cantidad de personas y que es conveniente conocer los diferentes aspectos que condicionan las políticas de vivienda pues su mejor tratamiento y la reducción del déficit implica mejorar el nivel de vida; por otro lado también es importante pues el sector construcción es generador de impulsos en el crecimiento económico y desarrollo, en el PBI, mejoras en tecnologías blandas y duras, además de una adecuada planificación del desarrollo urbano.

Se entiende por mejor tratamiento a la política de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro.

### **1.1.3 OBJETIVO**

El objetivo de la investigación realizada está orientado a analizar, para cada una de las épocas, cuales fueron las orientaciones de los programas de vivienda de interés social, que factores consideraban, que políticas se implementaron y cuales no, se encontrarán las causas de los fracasos de algunos y el éxito de otros para de ahí proponer estrategias y acciones que permitan establecer las reformas que se requieran para que los distintos actores que intervienen en el sector participen en forma eficiente, equitativa y sostenible en la producción, mejoramiento, intercambio, mantenimiento y uso del acervo de viviendas. El estudio intenta servir como apoyo para la formulación de propuestas de cambio y/o ajustes a las políticas, regulaciones, e instrumentos que permitan la eficiente movilización y asignación de recursos públicos y privados para ayudar a los hogares a resolver sus problemas de vivienda, buscando mejorar y analizar los resultados obtenidos para derivar conclusiones sobre la utilidad que tienen los programas de interés social como una contribución a la oferta de vivienda de la población de ingresos medios y bajos. La investigación se centró mayormente en el Dpto. de Lima porque concentra al 30% de la población y los principales programas de vivienda y programas piloto se desarrollaron aquí.

### **1.1.4 RELACION DEL TEMA CON LA GESTION Y ADMINISTRACION EN LA CONSTRUCCION**

En los último años se evidenció la poca eficiencia administrativa de los organismos oficiales limitando el alcance de los programas.

El problema de la vivienda es sumamente complejo. Presenta dimensiones económicas, políticas, sociales, jurídicas y financieras. En él convergen, entre otros problemas, el deterioro causado por la crisis, la mala distribución del ingreso, las distorsiones en las prácticas de subsidio, los vicios de la burocracia, la legislación desincentivadora, las ineficiencias en los procesos constructivos, la inflación, la explosión demográfica, las corrientes migratorias del campo a las ciudades y los inadecuados mecanismos de financiamiento.

El éxito y eficiencia de un programa radicarán en su adecuada gestión y en una eficaz administración que debe buscar como objetivos fundamentales:

- “ Garantizar la existencia en el tiempo de esquemas de financiación a largo plazo para la vivienda, mejorando la posibilidad de acceso de los más pobres.
- “ Detener el crecimiento del déficit habitacional y disminuirlo progresivamente dentro de un lapso superior al de la actual administración.
- “ Garantizar la construcción de ciudad a través de la atención del déficit habitacional, abordando integralmente todos los elementos del ordenamiento del territorio y proporcionando un entorno urbano digno y amable.
- “ Apoyar la generación de empleo y la calificación de mano de obra en los centros urbanos del país; consolidando la producción de vivienda como sector moderno y competitivo, empresarialmente desarrollado y claramente articulado con los demás sectores de la economía.

## **1.2 ANTECEDENTES**

### **1.2.1 EXPOSICION DEL PROBLEMA**

A pesar de los progresos notables realizados a nivel mundial en las últimas décadas en la ciencia y la tecnología, las tasas de crecimiento de la población aumentan con tal rapidez que el estado no pudo ser capaz de resolver los problemas de la superpoblación y las migraciones excesivas.

La expectativa de los peruanos sin techo es el sueño de la casa propia. Desde los experimentales barrios obreros de 1930 hasta los fantasmales "chinolotes" de inicios del 2000, poco se había podido avanzar para cubrir el monumental déficit de vivienda.

La situación actual de la vivienda en el país es motivo de gran preocupación, no solamente debido a que muchos habitantes de los centros poblados en desarrollo tienen viviendas deficientes, sino también porque la situación está empeorando. De acuerdo al *Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI* <sup>1</sup>, según los datos del último Censo proyectado al 2002, el 14,2% de las familias del país habitan en edificaciones inadecuadas y otro 17,8% tiene problemas de hacinamiento. Por todo ello se llega a la conclusión que el

déficit nacional de viviendas es de más del 30% del total (más de 1,2 millones de viviendas), lo cual contrasta negativamente con la capacidad acumulada entre el sector público y privado que asciende a 15,000 viviendas por año.

Según el organismo *Habitat for Humanity International* <sup>2</sup>, en Perú casi una de cada tres familias vive en albergues inadecuados, es decir sin los mínimos requerimientos de habitabilidad (área construida, área libre, materiales y procesos adecuados de construcción, agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, etc.). Propone seis requisitos que deben satisfacerse simultáneamente: a) que la vivienda esté ocupada por una familia; b) que no tenga más de dos ocupantes por cuarto habitable en el medio urbano y no más de 2.5 en el rural; c) que no esté deteriorada; d) que cuente con agua entubada en su interior; e) que cuente con drenaje y f) que cuente con energía eléctrica.

Una vivienda es considerada inadecuada cuando aquélla no es capaz de cubrir en forma satisfactoria las necesidades básicas -no suntuarias- en materia de protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionalidad, ubicación y seguridad en la tenencia.

**La protección** se refiere a la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente y permanente de agentes exteriores potencialmente amenazadores.

**La higiene**, resalta las condiciones que requiere una vivienda para evitar que sus ocupantes contraigan enfermedades relacionadas generalmente con las características deficientes de la casa habitación. A este respecto debe señalarse que los factores importantes y de mayores consecuencias sanitarias de la vivienda tienen que ver con lo que se denomina el ciclo hídrico (agua potable y drenaje).

**La privacidad** es la posibilidad que ofrece la vivienda para aislar a sus moradores a voluntad del medio social y físico. En este sentido es importante destacar la necesidad tanto de privacidad frente al entorno externo, como la privacidad interna o la posibilidad de aislamiento voluntario a través de la subdivisión del espacio interno de la vivienda, evitando así el hacinamiento.

**La comodidad y funcionalidad** se refieren a la distribución que adopta la vivienda expresando y respetando las pautas culturales y hábitos familiares de vida, lo que incluye también el disfrute de servicios diversos como la energía eléctrica. La ubicación se refiere

a la proximidad y/o facilidad de transportación en relación a centros de trabajo, comercio y esparcimiento.

Finalmente, **la seguridad en la tenencia**, es decir la seguridad de la disponibilidad futura de vivienda, factor de gran importancia por razones tanto económicas como sociales y psicológicas.

A lo largo del siglo pasado, la transformación más notable en nuestra sociedad fue la urbanización, desde mediados del siglo XX se produjo el movimiento inmigratorio desde el interior del país, en especial de la sierra, que se asentó en las ciudades de la costa, en especial Lima que absorbe el 30% de la población total. A partir del censo de 1972 la población urbana superó a la rural y hoy se estima que un 70% de los peruanos habita en las ciudades. Este proceso, sin embargo, fue motivado más por expectativas laborales que reales oportunidades de empleo, una urbanización sin desarrollo que trasladó a la masa pobre del campo a la ciudad.<sup>3</sup>



Foto 01: El crecimiento de las principales ciudades del país en las últimas décadas ha sido, en su mayoría, del tipo informal

Existen diversas y encontradas visiones del proceso de desarrollo y sus implicancias en la calidad de vida, empleo, vivienda, pobreza, etc. *"...Contrariamente a lo que se sostiene, el problema de la vivienda, con ser uno de los más graves en el país, no es sin embargo el problema número uno. Las malas condiciones de la habitación para la mayoría de los peruanos, como pésimas condiciones de la alimentación, no son sino la consecuencia de su bajo nivel económico, el aspecto exterior, la manifestación de su mal de fondo y, por tanto, de su verdadero problema número uno: la pobreza. Ninguna solución, pues, será*

*posible para dotar de vivienda a las clases trabajadoras si previamente no se eleva su capacidad de pago. Son por tanto falaces y peligrosos los ofrecimientos de 'casa propia para todos los peruanos' que de vez en cuando se hacen, evidentemente con oscuros fines políticos o, en el mejor de los casos a causa de la completa ignorancia de la situación..."*<sup>4</sup>

En las últimas cinco décadas el espacio urbano de Lima ha crecido 1500%<sup>3</sup>. La población nacional ha tenido un acelerado ritmo de crecimiento demográfico, a tal punto que se ha más que triplicado. Así tenemos que de una población de seis millones de habitantes en 1940 aumentó a casi veinticinco millones en el 2002. Este solo hecho es impresionante, pero lo es más cuando consideramos que este enorme crecimiento se ha reflejado en una expansión urbana del tipo informal, es decir sin criterios urbanísticos, sin licencias de construcción, sin asesoría profesional, sin los materiales y procesos constructivos adecuados, etc.

Todo esto hace evidente la necesidad de adoptar una adecuada política de vivienda y que será tratado a continuación.

### **1.2.2 NECESIDAD DE UNA POLITICA DE VIVIENDA**

La industria de la vivienda es uno de los sectores de desarrollo económico más importante del país (la capacidad reactivadora de la construcción habitacional es indiscutible). *Como bien dicen los franceses: "Cuando la construcción se mueve, todo se mueve..." Miguel Cruchaga, arquitecto.*

A pesar de ello, pareciera que los últimos gobiernos no establecieron las pautas necesarias para su desenvolvimiento sostenible en lo que se refiere a una política de vivienda y una política de financiamiento de vivienda, las cuales son esenciales para el desarrollo de esta industria.

Ambas políticas se relacionan y complementan, teniendo en cuenta que tienen funciones y características distintas. La relación y complemento de estas dos políticas se basan en que

la industria de la vivienda no puede ser desarrollada si es que no existe un adecuado plan de financiamiento habitacional.

Una política de vivienda abarca varios aspectos, tales como las características mínimas del diseño de la vivienda, análisis y soluciones a sistemas de estandarización, ubicaciones de la vivienda social y sus efectos en el desarrollo urbano de las ciudades, asistencia técnica a los asentamientos humanos, así como la continua revisión y actualización de la normatividad que afecta esta política. En este último aspecto tenemos deficiencias en:

- a) Reglamento de Habilitación Urbana.
- b) Reglamento Nacional de Construcciones.
- c) Diferentes interpretaciones de normas entre Municipios.
- d) Aspectos sobre la Declaración de Fábrica.
- e) Procedimientos de inscripción en los Registros Públicos.

### **Principios**

Los principios de la implementación de la vivienda para los grupos sociales de ingresos medios y bajos –es decir, para los pertenecientes a las clases socio económica C, D y E- pueden clasificarse de modo esquemático en los provenientes de una:

#### **a) Política del libre mercado**

Propia de la economía capitalista define la vivienda como una comodidad y el problema de la vivienda como *resultante de un desbalance entre oferta y demanda*, dentro del marco de las leyes del mercado libre. La demanda efectiva es la capacidad de adquisición, que constituye el problema central, junto a la reducción de los costos y no la satisfacción de las necesidades sociales reales. *El inversionista privado es autor de las soluciones propuestas.*

#### **b) Política socialista**

Propia de los países con economía planificada centralizada define el problema de la vivienda como resultado de la distribución injusta de la riqueza en las sociedades capitalistas y *la solución constituye una responsabilidad social. El estado toma un papel*



*protagónico en la masividad de las soluciones. Actualmente se aplica solamente en los países de régimen comunista, como Cuba.*

### **c) Política reformista o estructuralista**

*Propia de los países capitalistas define el problema de la vivienda como una consecuencia de los fallos en la implementación de los modelos de desarrollo. La solución estará en relación con las posibilidades de alcanzar niveles de desarrollo económico que permitirían la elevación del estándar de vida de toda la población.*

Las políticas apropiadas en cada caso deben responder coyunturas sociales, técnicas y económicas; a la conciliación de las necesidades y las demandas con las posibilidades y los recursos disponibles en las situaciones concretas. Exigir que los lineamientos propuestos sean fundamentados, eficaces y eficientes y que se proyecten en beneficio de amplios estratos de la población.

Para analizar el tema de la vivienda en el Perú y poder plantear mejoras a sus política habitacional, es necesario estudiar la situación en que se encuentra; es decir el Estado del Arte.

## **1.2.3 ESTADO DEL ARTE**

Es una de las primeras etapas que debe desarrollarse dentro de una investigación, puesto que su elaboración, que consiste en “ir tras las huellas” del tema que se pretende investigar, permite determinar cómo ha sido tratado el tema, cómo se encuentra en el momento de realizar la propuesta de investigación y cuáles son las tendencias.

### **A) Parque habitacional**

- a. El total de viviendas particulares, según el Censo de 1993, alcanzó la cifra de 5'099,592 unidades habitacionales. Esta cifra evidencia, en relación con la obtenida en el Censo de 1981, un crecimiento anual de 121,249 unidades habitacionales con ocupantes presentes. De éstas, a simple vista se observa, la absoluta mayoría fueron producidas al margen de la formalidad y carentes de condiciones mínimas de habitabilidad.

- b. A nivel departamental, el mayor porcentaje de viviendas con ocupantes presentes se encuentra en el departamento de Lima (28,3%) siguiéndole en importancia los departamentos de Puno (6,1%), Piura (5,9%), Cajamarca (5,7%), La Libertad (5,6%), Cusco (5,0%) y Junín (4,8%)

## **B) Perfil habitacional**

A partir de las características predominantes de la vivienda en el Perú, el *INEI –desde su página web-* propone el siguiente perfil habitacional:

- . *Tipo de vivienda:* casa independiente 87.3% (Cuadro N° 01).
- . *Área de ubicación:* proporción de 2 a 1 a favor del ámbito urbano, 17.9% en pueblos jóvenes.
- . *Régimen de tenencia:* mayoritariamente propietarios 87.3%
- . *Número de habitaciones:* 45.0% del total de viviendas cuenta con 2 ó menos habitaciones.
  
- . *Materiales:* en paredes exteriores; 41,5% en ladrillo o bloque de cemento, 41,2% adobe o tapia; en techos: 34.0% de calamina o fibra de cemento, 29.3% en concreto armado; en pisos: 45.5% de tierra, 37.2% de cemento.
- . *Servicios domiciliarios:*  
Abastecimiento de agua mediante red pública dentro de la vivienda, 60.8% (Cuadro N° 03); servicios higiénicos con red pública dentro de la vivienda, 45.1%; alumbrado eléctrico, 69.9%.(Cuadro N° 04)

A nivel nacional, el mayor número de viviendas particulares se concentra en las categorías siguientes: Pueblo Joven (17,9%), Urbanización (16,4%), Caserío (14,3%), Pueblo (13,9%), Ciudad (11,7%) y Anexo (7,5%). El resto, (18,3%) corresponde a otras categorías como Comunidad Campesina, Unidad Agropecuaria, Barrio o Cuartel o Villa.

---

1 [www.inei.org.pe](http://www.inei.org.pe)

2 [www.habitat.org](http://www.habitat.org)

3 De Soto H, (1989) "El Otro Sendero" 8va Edición Instituto Libertad y Democracia Editorial: Printer Colombiana Ltda, Colombia

4 Arq. Adolfo Córdova en el informe que en octubre de 1958 presentó por encargo de la *Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda*, refiriéndose al aspecto general de la problemática de la Vivienda en el país.

### C) Déficit

De acuerdo al *INEI* el déficit nacional de viviendas es de más de 1,2 millones de viviendas; recientes investigaciones afirman que podría estar oscilando entre 1,5 y 2.0 millones de viviendas <sup>3b</sup>.

En el 2002 el déficit habitacional ya había alcanzado 1 200 000 viviendas (300 000 eran viviendas faltantes y 900 000 existentes pero inadecuadas por características físicas o hacinamiento). El 41% del déficit se concentra en Lima. Le siguen Puno (6.6%), Cuzco

(5.4%), Callao (4.8%) y Junín (4.8%). A ello se agrega que cada año se forman 90 000 nuevos hogares con demanda que es necesario atender.

**CUADRO N° 01**  
**TIPOS DE VIVIENDA 1997 – 2001 (%)**

<b>Tipo de Vivienda</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001 a/</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Casa independiente	83,5	84,0	83,8	85,0	87,3
Departamento en edificio	3,7	5,1	4,4	3,3	3,2
Vivienda en quinta	2,1	2,3	1,2	1,7	1,1
Vivienda en casa de vecindad	5,4	4,3	5,1	4,6	3,2
Vivienda improvisada	2,9	2,3	2,5	2,8	2,5
Choza o cabaña	2,1	1,9	2,8	2,6	2,7
Local no destinado para habitación humana	0,3	0,1	0,2	-	-

A 1993, el stock de viviendas era de 5,1 millones de unidades con el 96% de ocupación. Para el 2,001, el 87.3% de las viviendas es una casa independiente (Cuadro N° 01). Sólo el 4% era departamento en edificio. El 45% poseía dos o menos habitaciones. Además, el 78.7% de viviendas era propia totalmente pagada y el 8% alquilada (Cuadro N° 02) <sup>4b</sup>.

**CUADRO N° 02**  
**TENENCIA DE LA VIVIENDA 1997-2001 (%)**

Tenencia de la Vivienda	1997	1998	1999	2000	2001 a/
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Propia 1/	73,5	75,9	78,1	76,0	78,7
Alquilada	10,0	9,0	7,2	9,5	8,0
Cedida por el centro de trabajo	1,4	1,9	1,1	1,0	1,6
Cedida por otro hogar o institución	14,8	12,8	13,0	13,1	11,5
Otra forma 2/	0,3	0,4	0,6	0,4	0,2

Fuente: INEI

#### D) Servicios Básicos

En el país, uno de cada 5 hogares no cuenta con ningún tipo de desagüe, y en el área rural uno de cada dos. Sólo dos tercios de hogares cuentan con servicio de agua potable en el interior del hogar (Cuadro N° 03) y un tercio no cuenta con servicio de energía eléctrica (Cuadro N° 04). En Lima y en el Callao existen 520,377 personas que viven en tugurios <sup>5</sup>.

**CUADRO N° 03**  
**ABASTECIMIENTO DE AGUA EN LA VIVIENDA 1997-2001 (%)**

Fuente: INEI

Abastecimiento de Agua	1997	1998	1999	2000	2001 a/
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Red pública dentro de la vivienda	54,8	58,8	60,2	59,9	60,8
Red pública fuera de la viv. pero dentro del edific.	4,4	4,4	5,2	5,6	2,9
Alcón de uso público	4,4	4,4	4,7	3,5	4,8
Pozo	5,9	6,0	4,7	7,7	6,3
Camión cisterna u otro	3,2	3,3	2,1	4,1	4,6
Río, acequia, manantial	21,4	18,8	16,9	14,0	15,6
Otra 1/	5,9	4,3	6,2	5,2	5,0

3b Arq° Silvia de los Rios, investigadora del CIDAP.

4b Instituto Nacional de Estadística e Informática [www.inei.org.pe](http://www.inei.org.pe)

**CUADRO N° 04**  
**TIPO DE ALUMBRADO EN LA VIVIENDA 1997-2001 (%)**

Tipo de Alumbrado	1997	1998	1999	2000	2001 a/
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Con Electricidad</b>	<b>69,2</b>	<b>72,1</b>	<b>74,1</b>	<b>72,8</b>	<b>69,9</b>
<b>Sin Electricidad <sup>1/</sup></b>	<b>30,8</b>	<b>27,9</b>	<b>25,9</b>	<b>27,2</b>	<b>30,1</b>
Kerosene	26,4	25,1	24,1	24,2	25,0
Vela	8,5	10,3	8,7	14,3	15,1
Otro <sup>2/</sup>	1,2	2,2	1,4	1,2	1,1

Fuente: INEI ENAHO

### **E) Producción habitacional primaria:**

Se refiere a la habilitación de terrenos o Lotes donde se construirán las viviendas.

#### *a) Disponibilidad del suelo*

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

#### *b) Patrones de ocupación*

Los patrones de ocupación del suelo residencial no urbano, según tipo de poblamiento, tenencia y nivel de habilitación se pueden agrupar en dos:

- i) invasión – formalización – urbanización progresiva, y
- ii) urbanización previa – adquisición – inscripción registral.

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

El segundo se da más en zonas urbanas y residenciales, obedece a un orden establecido y reglamentado.

*c) Marco normativo*

Mientras el uso del suelo urbano para fines residenciales está supeditado a las normas de zonificación, el uso del suelo no urbano está supeditado a las normas de zonificación e integración al área urbana y a la habilitación urbana. Estas, se recogen en los Planes Urbanos, Reglamento Nacional de Construcción, Código del Medio Ambiente y otras normas afines, como la Ley General de Habilidadación Urbana y los reglamentos provinciales aprobados mediante ordenanzas municipales. En un país como el Perú, teniendo tantas diversidades geográficas y diferentes situaciones socioeconómicas, el RNC debería ser actualizado.

En términos globales, las normas existentes no facilitan ni promueven el uso eficiente del suelo en términos de inversión, calidad urbana y residencial, como tampoco garantizan derechos de terceros. En cambio, propician la baja densidad residencial, el crecimiento expansivo de sectores residenciales, la relativa repercusión del valor del suelo en el precio final de la vivienda, la marcada distancia física y económica respecto del equipamiento económico y social, y la dilación o pérdida de oportunidades de inversión.

**F) Producción habitacional secundaria:**

Se refiere a la producción de Viviendas propiamente dichas.

*Modalidades productivas*

La producción habitacional secundaria es mayoritariamente informal en nuestro país. Está ajena a las formalidades administrativas y exigencias tecnocráticas. Como ya se ha indicado, durante el período intercensal 1981 – 1993, se han construido 150,597 viviendas, siendo éstas, en su mayoría (75%), construidas por los sectores de bajos recursos económicos y carentes de condiciones de habitabilidad.

En efecto, las viviendas que no cuentan con las condiciones adecuadas para el hábitat humano, es decir, las viviendas improvisadas, las no construidas para vivienda o similares han crecido en 14,2% en promedio, durante el periodo intercensal.

Específicamente, las viviendas improvisadas, es decir aquellas construidas con materiales ligeros (estera, caña chancada) o de desecho (cartón, latas, etc.) o con ladrillos superpuestos, se han incrementado de 28,667 en 1981 a 179,264 en 1993, es decir, 6.2 veces. Esto grafica dramáticamente la precarización de la vivienda producida en dicho período.

La masiva inmigración del campo a la ciudad y la inexistencia de una oferta formal comercializable de viviendas, concordante con los niveles de ingreso y expectativas poblacionales, ha propiciado la construcción informal. Esta resulta onerosa en términos sociales y económicos, en perjuicio de los supuestos beneficiarios: elevadas tasas de morbilidad y mortalidad infantil (infecciones agudo-respiratorias y diarreicas) frustraciones infantiles, violencia familiar, costo excesivo, desahorro familiar (si se compara con las cosas dejadas de hacer o atender durante una o más generaciones).

Hasta mediados de los noventa, la oferta formal comercializable, más preponderante por sus volúmenes, ha estado a cargo del Estado: barrios fiscales, barrios obreros, unidades vecinales, conjunto habitacionales, conjuntos residenciales, unidades populares de interés social, lotes tizados, lotes con servicios, etc.

En lo que respecta al proceso de producción residencial formal, a cargo del sector privado, habría que hacer una diferenciación entre los propietarios que contratan pequeñas o micro empresas para la construcción de su vivienda unifamiliar y el grupo de promotores inmobiliarios que edifican viviendas para su colocación en el mercado. Este último, es bastante incipiente, debido, entre otras razones, a la no-incorporación de los necesitados a la economía de mercado, a la desequilibrada relación calidad – precio, y al actuar del beneficiario condicionado a la existencia de regímenes promocionales.

A título referencial se puede señalar que en Lima Metropolitana, donde se concentra el 29% de la población nacional y que resulta ser el mercado inmobiliario más activo, la oferta formal comercializable durante los años 1999, 2000 y 2001 fue de 4998, 5266 y 5138 viviendas respectivamente. Esta producción formal representa sólo el 4.2% con respecto al promedio anual de viviendas particulares con ocupantes presentes “construidas” durante el período 1981–1993.

La oferta formal de viviendas durante el año 2001, en Lima Metropolitana, se caracteriza por el predominio de viviendas multifamiliares sobre unifamiliares, tanto en unidades como área construida: diez unidades de departamentos por una unidad unifamiliar construida; precio medio unitario de la oferta de unidades unifamiliares, US \$ 52,647, con un área promedio de 93 m<sup>2</sup> y un precio promedio por metro cuadrado de US \$ 385; precio medio unitario de la oferta de departamentos US \$ 64,621, con un área promedio 105 m<sup>2</sup> y un precio promedio por metro cuadrado de US\$ 565. La mayor frecuencia se presenta en los rangos de precio de US\$ 20,001 a 30,000 dólares (23,7%).<sup>5.b</sup>

### **G) Marco normativo**

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

La dualidad existente entre lo formal y lo informal hace que las normas existentes sean aplicables, casi de manera exclusiva, a las edificaciones residenciales convencionales.

### **H) Aspectos tecnológicos**

La tecnología utilizada en la construcción de vivienda es mayoritariamente básica, con obvios niveles de baja productividad que se reflejan en el precio y calidad de las viviendas. La producción habitacional está caracterizada por la baja proporción de elementos prefabricados o industriales, los bajos niveles de capacitación, la insuficiente utilización de maquinaria o equipos mecanizados, la carencia de innovaciones tecnológicas tanto en el diseño habitacional como en los materiales y componentes constructivos.

---

<sup>5</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en su "Informe Anual 2000"



El 62% de la población de nuestro país vive en viviendas construidas con sistemas que utilizan recursos locales de muy bajo costo (tierra, madera, caña) y tecnologías tradicionales que posibilitan la autoconstrucción. Así, los recursos propios, la mano de obra y tecnologías tradicionales, han representado y seguirán representando importantes medios para dar solución al problema habitacional de millones de peruanos <sup>6.a</sup>.

### I) Niveles Socio-económicos

El Nivel Socio-económico del hogar es el resultado de aplicar una fórmula compuesta por las siguientes variables: educación y ocupación del jefe del hogar, apariencia general de la vivienda, número de baños al interior del hogar, tenencia de lavadora de ropa, refrigeradora, servicio doméstico y número de miembros en el hogar

Sobre la base de la información del INEI y de sus propios estudios, la empresa APOYO ha construido la siguiente distribución de los niveles socioeconómicos:

**CUADRO N° 05**

<b>NIVELES SOCIOECONOMICOS</b>	<b>GRAN LIMA %</b>	<b>LIMA METROPOLITANA %</b>
NSE A	3.5	3.7
NSE B	16.8	17.1
NSE C	27.8	27.4
NSE D	30.6	30.6
NSE E	21.3	21.2

Fuente: Apoyo, 2002

5.b CAPECO (2001) "El mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana y el Callao 2001"

Editorial: CAPECO, Perú

6 Lineamiento de Política Nacional de Vivienda 2003-2007 Ministerio de Vivienda Perú

## Perfil del Nivel Socioeconómico A

### Perfil del NSE A1 Características Predominantes

<b>Población de Lima Metropolitana</b>	
Hogares (en miles)	11.6-12.2
% de hogares	0.8
Personas (en miles)	43.9-46.2
% de personas	0.6
<b>Perfil del Jefe del Hogar</b>	
Promedio de Edad	56
Lugar de Nacimiento	Lima (73%)
Estado Civil	Casado (91%)
Nivel de Educación	Post-Grado/Universitaria
Principal Ocupación	Gerente, empresario
<b>Características del Hogar</b>	
Número de Miembros	3.8
Ingreso Familiar Mensual (Promedio)	Más de US \$5,000
Ingreso Familiar Mensual (Mediana)	Más de US \$5,000
Gasto Mensual en Alimentos	US\$ 520.1
<b>Características de la Vivienda</b>	
Número de Ambientes de la Vivienda	11.5
Material de los Pisos	Parquet/Madera (64%)
Número de Baños	5.0
Tenencia de Refrigeradora	100%
Tenencia de Lavadora	100%

Fuente: Apoyo, 2002

## Perfil del Nivel Socioeconómico A

### Perfil del NSE A2 Características Predominantes

<b>Población de Lima Metropolitana</b>	
Hogares (en miles)	48.9-51.6
% de hogares	3.0
Personas (en miles)	176.0-185.7
% de personas	2.4
<b>Perfil del Jefe del Hogar</b>	
Promedio de Edad	51
Lugar de Nacimiento	Lima (63%)
Estado Civil	Casado (77%)
Nivel de Educación	Universitaria/Post Grado
Principal Ocupación	Profesional, Ejecutivo independiente
<b>Características del Hogar</b>	
Número de Miembros	3.6
Ingreso Familiar Mensual (Promedio)	US\$ 2,700
Ingreso Familiar Mensual (Mediana)	US\$2,100
Gasto Mensual en Alimentos	US\$ 419.3
<b>Características de la Vivienda</b>	
Número de Ambientes de la Vivienda	8.4
Material de los Pisos	Parquet/Madera
Número de Baños	3.9
Tenencia de Refrigeradora	100%
Tenencia de Lavadora	92%

Fuente: Apoyo, 2002

## Perfil del Nivel Socioeconómico B

### Perfil del NSE B1 Características Predominantes

<b>Población de Lima Metropolitana</b>	
Hogares (en miles)	128.5-134.7
% de hogares	7.8
Personas (en miles)	492.4-515.9
% de personas	6.6
<b>Perfil del Jefe del Hogar</b>	
Promedio de Edad	50
Lugar de Nacimiento	Lima (49%)
Estado Civil	Casado (80%)
Nivel de Educación	Universitaria/Post-Grado
Principal Ocupación	Profesional, Ejecutivo independiente, Pequeño empresario
<b>Características del Hogar</b>	
Número de Miembros	3.9
Ingreso Familiar Mensual (Promedio)	US\$1100
Ingreso Familiar Mensual (Mediana)	US\$900
Gasto Mensual en Alimentos	US\$255.9
<b>Características de la Vivienda</b>	
Número de Ambientes de la Vivienda	7.4
Material de los Pisos	Parquet/Madera
Número de Baños	2.6
Tenencia de Refrigeradora	99%
Tenencia de Lavadora	77%

Fuente: Apoyo, 2002

## Perfil del Nivel Socioeconómico B

### Perfil del NSE B2 Características Predominantes

<b>Población de Lima Metropolitana</b>	
Hogares (en miles)	154.8-162.3
% de hogares	9.3
Personas (en miles)	669.6-701.5
% de personas	9.0
<b>Perfil del Jefe del Hogar</b>	
Promedio de Edad	48
Lugar de Nacimiento	Lima (56%)
Estado Civil	Casado (66%)
Nivel de Educación	Universitaria/Técnica
Principal Ocupación	Empleado rango intermedio, Profesional Independiente
<b>Características del Hogar</b>	
Número de Miembros	4.2
Ingreso Familiar Mensual (Promedio)	US\$590
Ingreso Familiar Mensual (Mediana)	US\$480
Gasto Mensual en Alimentos	US\$166.8
<b>Características de la Vivienda</b>	
Número de Ambientes de la Vivienda	6.7
Material de los Pisos	Parquet/Madera (38%)/Losetas(28%)
Número de Baños	1.9
Tenencia de Refrigeradora	97%
Tenencia de Lavadora	62%

Fuente: Apoyo, 2002

## Perfil del Nivel Socioeconómico C

### Perfil del NSE C1 Características Predominantes

<b>Población de Lima Metropolitana</b>	
Hogares (en miles)	151.5-158.8
% de hogares	9.1
Personas (en miles)	685.0-717.7
% de personas	9.2
<b>Perfil del Jefe del Hogar</b>	
Promedio de Edad	47
Lugar de Nacimiento	Lima (55%)
Estado Civil	Casado (66%)
Nivel de Educación	Técnica Universitaria
Principal Ocupación	Pequeño Comerciante/Empleado no profesional rango medio
<b>Características del Hogar</b>	
Número de Miembros	4.5
Ingreso Familiar Mensual (Promedio)	US\$400
Ingreso Familiar Mensual (Mediana)	US\$340
Gasto Mensual en Alimentos	US\$151.9
<b>Características de la Vivienda</b>	
Número de Ambientes de la Vivienda	5.8
Material de los Pisos	Cemento(47%)/Losetas(33%)
Número de Baños	1.5
Tenencia de Refrigeradora	97%
Tenencia de Lavadora	44%

Fuente: Apoyo, 2002

## Perfil del Nivel Socioeconómico C

### Perfil del NSE C2 Características Predominantes

<b>Población de Lima Metropolitana</b>	
Hogares (en miles)	302.1-316.8
% de hogares	18.2
Personas (en miles)	1,336.6-1,400.4
% de personas	17.9
<b>Perfil del Jefe del Hogar</b>	
Promedio de Edad	45
Lugar de Nacimiento	Lima(45%)/Sierra(33%)
Estado Civil	Casado (61%)/Conviviente(20%)
Nivel de Educación	Secundaria/Técnica
Principal Ocupación	Obrero especializado, pequeño comerciante
<b>Características del Hogar</b>	
Número de Miembros	45
Ingreso Familiar Mensual (Promedio)	US\$290
Ingreso Familiar Mensual (Mediana)	US\$260
Gasto Mensual en Alimentos	US\$134.1
<b>Características de la Vivienda</b>	
Número de Ambientes de la Vivienda	4.5
Material de los Pisos	Cemento (69%)
Número de Baños	1.1
Tenencia de Refrigeradora	83%
Tenencia de Lavadora	16%

Fuente: Apoyo, 2002

## Perfil del Nivel Socioeconómico D

### Perfil del NSE D Características Predominantes

<b>Población de Lima Metropolitana</b>	
Hogares (en miles)	508.2-532.8
% de hogares	30.6
Personas (en miles)	2,397.8-2,512.2
% de personas	32.1
<b>Perfil del Jefe del Hogar</b>	
Promedio de Edad	46
Lugar de Nacimiento	Sierra(46%)/Lima(30%)
Estado Civil	Casado(46%)/Conviviente(29%)
Nivel de Educación	Secundaria/Primaria
Principal Ocupación	Obrero eventual, obrero especializado
<b>Características del Hogar</b>	
Número de Miembros	4.7
Ingreso Familiar Mensual (Promedio)	US\$190
Ingreso Familiar Mensual (Mediana)	US\$190
Gasto Mensual en Alimentos	US\$118
<b>Características de la Vivienda</b>	
Número de Ambientes de la Vivienda	3.9
Material de los Pisos	Cemento(67%)/Tierra(20%)
Número de Baños	0.8
Tenencia de Refrigeradora	50%
Tenencia de Lavadora	2%

Fuente: Apoyo, 2002



## Perfil del Nivel Socioeconómico E

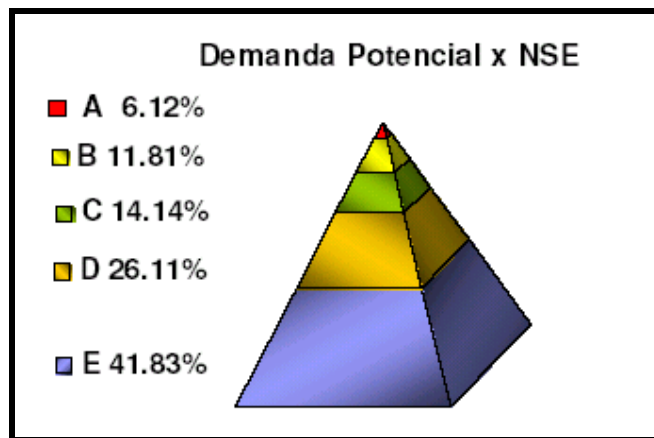
### Perfil del NSE E Características Predominantes

<b>Población de Lima Metropolitana</b>	
Hogares (en miles)	351.2-368.3
% de hogares	21.2
Personas (en miles)	1,657.2-1,736.3
% de personas	22.2
<b>Perfil del Jefe del Hogar</b>	
Promedio de Edad	43
Lugar de Nacimiento	Sierra(54%)/Lima(21%)
Estado Civil	Conviviente(43%)/Casado(32%)
Nivel de Educación	Secundaria/Primaria
Principal Ocupación	Obrero eventual, servicio doméstico
<b>Características del Hogar</b>	
Número de Miembros	4.7
Ingreso Familiar Mensual (Promedio)	US\$140
Ingreso Familiar Mensual (Mediana)	US\$110
Gasto Mensual en Alimentos	US\$94
<b>Características de la Vivienda</b>	
Número de Ambientes de la Vivienda	3.0
Material de los Pisos	Tierra (52%)/Cemento(46%)
Número de Baños	0.3
Tenencia de Refrigeradora	9%
Tenencia de Lavadora	0%

Fuente: Apoyo, 2002

La demanda potencial de vivienda se concentra en los segmentos de menores recursos (Cuadro N° 06). En la actualidad, con los programas de vivienda que el Estado dispone, el resumen de financiamiento por estratos (Cuadro N° 07) nos muestra que son los segmentos de menores recursos los que mayor subsidio reciben del Estado (actualmente, Bono Familiar). Más adelante cuando se aborde el tema del Bono del Buen Pagador, se verá todo lo contrario; quienes más ganan, más grande será el Bono.

**CUADRO N° 06**  
**DEMANDA POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICO**



Fuente: Fondo Mivivienda

**CUADRO N° 07**  
**FINANCIAMIENTO POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS**

	<b>Ingreso Neto (Soles)</b>	<b>Valor vivienda ( \$US)</b>	<b>Crédito (%)</b>	<b>Ahorro (%)</b>	<b>Subsidio (%)</b>
<b>A1</b>	+15.000	+140.000	40	60	0
<b>A2</b>	8.000	80.000	60	40	0
<b>B1</b>	4.300	40.000	65	20	15
<b>B2</b>	2.100	25.000	65	15	20
<b>C1</b>	1.100	16.000	70	10	20
<b>C2</b>	800	12.000	75	10	15
<b>D</b>	600	8.000	45	10	45
<b>E</b>	-450	4.000	0	10	90

Fuente: INEI 2004

## **J) La Industria de la Construcción de Vivienda**

La industria de la construcción de vivienda es muy importante en la economía no sólo por los efectos positivos directos en resolver uno de los problemas básicos de la sociedad, sino por una serie de beneficios colaterales. Entre los principales beneficios asociados con el desarrollo de la industria de la construcción de viviendas destacan los siguientes: (i) impacto en el crecimiento del PBI total de la economía; (ii) capacidad de generar empleo; (iii) incremento de los ingresos fiscales tanto al Gobierno Central como a los municipios; (iv) efecto multiplicador sobre industrias conexas (empresas fabricantes de materiales de construcción); (v) mayor actividad bancaria en los sectores de créditos a la construcción y créditos hipotecarios y (vi) dinamiza el mercado de tierras.

Según un estudio sobre multiplicadores del PBI llevado a cabo por el INEI, en el cual se analiza la importancia relativa de los distintos sectores económicos y los efectos que provoca un incremento en la demanda final de cada sector sobre el PBI después de considerar los efectos directos e indirectos e inducidos por el gasto inicial, el sector construcción es uno de los sectores con mayor efecto reactivador. Según este estudio, el multiplicador de ingreso del sector construcción es de 2.244. Es decir que si la construcción aumenta en un dólar, el efecto final sobre toda la economía será un incremento de 2.176 dólares en el PBI nacional, debido a los impactos indirectos generados por una expansión de la construcción e impactos sobre industrias conexas.

Con respecto al tema del empleo, cabe destacar que en 1999 el sector construcción empleaba alrededor del 5% de la población urbana. La caída en el nivel de actividad del sector construcción ha tenido un impacto significativo en la cantidad de empleo generado por el sector, la cual ha caído dramáticamente en las últimas décadas. Por ejemplo, mientras que en 1982 la industria de construcción civil generaba 250 mil puestos de trabajo, en la actualidad sólo emplea a alrededor de 25 mil obreros.

Por último, se debe resaltar el hecho de que la industria de la construcción puede ser intensiva en mano de obra, generando un gran número de empleos con inversiones bajas, en comparación con otros sectores que son intensivos en capital, tales como: la minería, electricidad, y manufactura. Cifras del Ministerio de Trabajo y Promoción Social indican que la actividad del sector construcción es una de las que genera más puestos de trabajo por inversión en activo fijo (15 puestos de trabajo por cada US\$100,000 de inversión).

### **K) Producción de Insumos de la Construcción**

En principio, la producción, disponibilidad y costos de insumos para la construcción no parecen ser una seria limitación para el desarrollo de la industria. Los precios de los materiales de construcción no habrían aumentado significativamente en los últimos años.

En el caso de las empresas productoras de cemento, estas se caracterizan por ser pocas, pero eficientes a pesar de tener mercados separados geográficamente. La competencia doméstica en el mercado es reducida porque cada empresa tiene su propio mercado regional, mientras que la entrada de productores extranjeros se dificulta mucho por el costo del transporte. Las empresas peruanas debido a sus buenos índices de productividad y enfrentando un mercado doméstico en contracción han comenzado a exportar cemento a EE.UU. y países centroamericanos. Las estadísticas muestran que las ventas de cemento por habitante son menores en el Perú que en casi todos los otros países de la región. Por ejemplo, en 1999 el consumo per cápita en el Perú era de 148 Kg, comparado con 201 Kg en Argentina , 207 kg en Chile y 151 kg en Bolivia.

Las ventas totales de cemento habían venido cayendo en el país a finales de la década pasada. Cementos Lima, que concentra el 43% del mercado de cemento, estuvo trabajando durante parte del año 2000 al 40% de su capacidad instalada, luego de haber construido una nueva planta que amplía su potencial volumen de producción en más del doble. Las ventas de cemento están muy ligadas al desenvolvimiento del sector construcción.

Al respecto, un dato que revela la importancia de la actividad informal en el sector construcción es el hecho de que la actividad en la industria de producción de cemento ha sido mucho mayor que en la industria de construcción formal durante los últimos años que se caracterizaron por un proceso recesivo de la economía. Esto muestra, por un lado, que el mercado de constructores formales es muy significativo y, por otro lado que la actividad de construcción informal cayó mucho menos que la formal. Por otro lado, según las empresas cementeras, la producción de las empresas constructoras formales no requiere tanto cemento como las actividades informales de construcción.

El consumo intermedio (insumos) utilizado en el proceso productivo de la construcción con respecto del valor bruto de producción (VBP) en nuestro país representa el 52.2%; es decir, para incrementar la producción en 100 unidades, es necesario invertir 52 en insumos; los mismos que tienen un efecto multiplicador sobre 31 ramas de actividad, causando el mayor efecto en la producción minero no metálicos (32.9%), siderurgia (10.2%) y mueblería metálica y madera (8.6%).

**CAPITULO 2:**  
**Problemática de la**  
**Vivienda en el Perú**

Para entender la Problemática de la Vivienda en el país, el autor propone que primero se deben conocer ciertos factores, que siempre son considerados para el análisis y estudio de las Políticas de Vivienda de interés social; para luego realizar una mirada retrospectiva e identificar visiones de cada gobierno y entender el por qué de nuestra realidad actual.

## **2.1 FACTORES INVOLUCRADOS:**

Existen muchos factores involucrados, pero para efectos del presente estudio se han considerado los que, al parecer del autor, son más influyentes.

### **2.1.1 SITUACIÓN DEMOGRÁFICA**

Tal vez es el factor de mayor presión sobre el mercado residencial, formal o informal y que ha ido variando su importancia en cada gobierno y, por lo tanto, en cada política de vivienda. A partir de la década de los 70's se podría decir que es el factor más importante.

Hasta el año 2000, la población peruana era de 25,7 millones de habitantes. En el 2001 llegó a 26 millones 347 mil habitantes y, en lo que va del año (2,005), 27 millones (con un promedio diario de crecimiento de 1mil 101 personas). Entre 1981 y 1993 se creció a una tasa de 2.2% y en los últimos años se estima que se ha crecido a una tasa de 1.53%. No obstante la población urbana viene creciendo a un ritmo del 2.2% anual, mientras que la población rural lo hace a una tasa de 0.5% anual.

Se estima que al año 2007, la población nacional será de 28'644,321 habitantes. Si se asume que el tamaño promedio de los hogares peruanos es de 4.7 miembros, se tendrá en dicho año 6'094,536 hogares. Esto equivaldría a un crecimiento promedio durante el período 2003-2007 de 91,697 nuevos hogares por año.<sup>6.b</sup>



Respecto a la tasa de natalidad, esta sigue creciendo con índices muy elevados en las poblaciones rurales, quienes en pocos años emigran a zonas urbanas y hacia la capital por lo que, la población nacional urbana es del 72.2% (2.5 veces mayor a la rural).

De la población total de Lima, estimada en 7.5 millones, el 45% es urbana. Y en todo el Perú las ciudades con más de 100 mil habitantes llegan a 15% y el 10% de estas crecen a un ritmo más rápido que Lima <sup>7</sup>.

Por tanto, el acelerado ritmo de urbanización de la sociedad, la fuerte tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades en algunas pocas ciudades, sobre todo en Lima y la dispersión en las áreas rurales fomentando desigualdades sociales y económicas, principalmente en satisfacción de las necesidades básicas, niveles de ingreso y al acceso de servicios, forman parte de las características del proceso de asentamiento de la población en el Perú. De aquí la importancia, para el presente estudio, de analizar la mala distribución del parque habitacional (tugurización) y el déficit existente.

### **2.1.2 DEFICIT HABITACIONAL**

El diseño de una política de vivienda depende, entre otros factores, de estimaciones confiables de la magnitud de la discrepancia entre cantidad de viviendas existentes y la totalidad de la población de un país (déficit cuantitativo) y de la medida en que las viviendas existentes cumplen con ciertos estándares mínimos que permitan ofrecer una calidad de vida adecuada a sus habitantes (déficit cualitativo).

La demanda de vivienda es permanente y la oferta reducida en el país, especialmente para los hogares de bajos y muy bajos ingresos. Esta constatación a sustentar tomando como muestra nuestra ciudad capital Lima; desde un déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas, que claramente muestra la situación de constante deterioro de las condiciones de habitación, que difícilmente a podido variar, las oportunidades y ventajas que tiene Lima sobre otras ciudades en el país (Cuadro N° 05).

**Déficit Cuantitativo:** se entiende la diferencia entre la cantidad de hogares y la de unidades de vivienda. Actualmente representa unas 300 000 viviendas.

**Déficit Cualitativo:** La definición clásica de déficit cualitativo engloba a aquellas viviendas que son de calidad insatisfactoria en relación con ciertos criterios básicos. Tres variables se toman habitualmente en cuenta para caracterizar éste déficit:

1. La disponibilidad de servicios públicos, es decir la falta de servicio de energía eléctrica, agua potable, desague, vías de acceso, etc.
2. El estado material de la construcción, ya sea por la antigüedad del mismo o por que no cumplen con las normas mínimas de seguridad.
3. El hacinamiento, cuando el número de personas que recibe una vivienda es superior al cual ésta fue diseñada.

Las tres variables por sí solas o en conjunto son determinantes claves de la calidad de vida de las personas y cuando presentan insuficiencias convierten a quienes habitan este tipo de viviendas en demandantes potenciales de vivienda. Al 2,002 representaba unas 900 000 viviendas<sup>8</sup> y se compone de dos categorías:

- **Viviendas subestándar:** son las viviendas estándar que no están en un adecuado estado de conservación.
- **Viviendas desestandarizadas:** vivienda en casa de vecindad, vivienda improvisada, local no destinado para habitación humana, y otro tipo.

**Déficit Vegetativo:** Diferencia entre el crecimiento de la población anual (91,967 nuevos hogares) y la capacidad constructiva del sector ( 15,000 viviendas).



Foto 02: Típica vivienda cualitativamente deficiente

---

6.b Lineamiento de Política Nacional de Vivienda 2003-2007 Ministerio de Vivienda Perú

7 Instituto Nacional de Estadística e Informática [www.inei.org.pe](http://www.inei.org.pe)

Además, a este déficit cuantitativo se le debe agregar el número de viviendas que en términos cualitativos dejan de ser habitables por concepto de infraestructura inadecuada de vivienda, demolición, transformación por cambio de uso y finalmente por obsolescencia física.

El déficit habitacional para el año 2007 podría incrementarse en un 60% si se toma como referencia el déficit habitacional de arrastre cuantitativo y cualitativo, el número de hogares que cada año se incorporan al mercado habitacional (necesitados o demandantes), la cuantía y caracterización de la producción habitacional formal e informal y el nivel teórico de deterioro del parque habitacional existente (estimado en 2% anual).<sup>9.a</sup>

La demanda de vivienda está garantizada no solo por el déficit existente, sino que se genera una nueva demanda de 90,000 viviendas anuales (Cuadro N° 07).

**CUADRO N° 07**  
**DEMANDA ANUAL DE VIVIENDAS EN EL PERÚ**



Fuente: Fondo Mivivienda

Para estimar la magnitud del déficit de viviendas consideremos el caso de Lima Metropolitana, que agrupa al 30% de la población del país y casi el mismo porcentaje de déficit de vivienda (Cuadro N° 08).

Si bien es cierto que el problema de la falta de vivienda no es exclusivo de Lima, debemos recordar que es 10 veces más grande que la segunda ciudad del país, y que junto a otros indicadores hacen que no se hable solamente de centralismo sino de hipercentralismo (Cuadro N° 09).

**CUADRO N° 08**  
**DÉFICIT HABITACIONAL EN EL PERÚ**

DEPARTAMENTO	CUANTITATIVO	CUALITATIVO	TOTAL	%
Lima	155,261	193,195	348,456	28.26%
Loreto	7,634	86,149	93,783	7.61%
Cusco	13,679	78,690	92,369	7.49%
Cajamarca	5,340	81,612	86,952	7.05%
Junín	14,263	52,538	66,801	5.42%
Puno	14,985	45,663	60,648	4.92%
Piura	13,741	38,327	52,068	4.22%
Arequipa	24,072	25,213	49,285	4.00%
La Libertad	15,779	27,764	43,543	3.53%
Huánuco	4,489	38,535	43,024	3.49%
San Martín	5,532	30,378	35,910	2.91%
Lambayeque	10,467	22,925	33,392	2.71%
Ucayali	2,516	30,627	33,143	2.69%
Ancash	9,997	21,864	31,861	2.58%
Amazonas	2,194	24,961	27,155	2.20%
Ayacucho	3,813	23,286	27,099	2.20%
Ica	8,371	10,715	19,086	1.55%
Pasco	1,723	16,656	18,379	1.49%
Huancavelica	1,887	16,014	17,901	1.45%
Apurímac	1,351	14,816	16,167	1.31%
Tacna	4,798	9,329	14,127	1.15%
Tumbes	1,737	6,349	8,086	0.66%
M. de Dios	486	6,592	7,078	0.57%
Moquegua	1,883	4,803	6,686	0.54%
<b>TOTAL</b>	<b>325,998</b>	<b>907,001</b>	<b>1,232,999</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Encuesta de Hogares ENAHO

8 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

9.a Lineamiento de Política Nacional de Vivienda 2003-2007 Ministerio de Vivienda Perú

La importancia de Lima sigue siendo una característica central en el análisis del Perú. El concepto de primacía urbana no alude simplemente a la jerarquía urbanística o demográfica de una ciudad con relación a las demás, a pesar que esta característica es la que más resalta. Más importante que ello es la jerarquía de la ciudad en lo que a procesos de producción y desarrollo se refiere. Durante la colonia, Lima llegó a ser la ciudad más importante de la región y toda decisión política y eclesiástica debía pasar por Lima. No obstante, hubo ciudades como Trujillo, Huamanga o Cusco, que tenían importancia económica y social, y no requerían de Lima para resolver sus problemas. En la actualidad las economías regionales se han subordinado a la economía de Lima, lo cual se manifiesta en el aumento de la fortaleza económica de esta ciudad en detrimento de las demás. Lima concentra el 75% del PBI industrial, de la recaudación fiscal, de las colocaciones bancarias, de los médicos y de los profesores universitarios. Con relación a la década pasada, solamente han disminuido el porcentaje de concentración de las inversiones privadas, fenómeno vinculado con las inversiones en la industria primaria de exportación.

La tasa de crecimiento en Lima han venido disminuyendo de manera sostenida. No obstante, el tamaño relativo de la ciudad en el total del país sigue aumentando. En el período intercensal 1981-93, Lima aumentaba en 151,856 nuevos habitantes, sean nacidos aquí o inmigrantes de otras partes del país, mientras que el resto de ciudades del país, crecía en 161,071 personas. En otras palabras, el crecimiento poblacional de Lima es casi equivalente al total del crecimiento urbano del resto del país. El crecimiento de la ciudad de Lima, además, depende cada vez menos de los inmigrantes y más de su propio crecimiento vegetativo.

Los inmigrantes han representado cerca de 57,000 personas anuales, frente a los 95,000 nacidos en la ciudad. Esto propone nuevas situaciones para las propuestas de política de vivienda, puesto que los inmigrantes tienen conductas diferentes de aquellos que nacieron en la ciudad. Los que nacieron en la ciudad generalmente tienen educación secundaria y aspiraciones urbanas que tendrán que ser atendidas por la sociedad.

Al igual que en otras ciudades, la socialización urbana de las nuevas generaciones permite, por ejemplo, que sean aceptables algunas soluciones habitacionales tales como los departamentos en edificios que antes era más difícil considerar como una opción en familias de bajos ingresos del país.

**CUADRO N° 09**

**LIMA CONCENTRA (DE LA TOTALIDAD DEL PERÚ):**

30%	POBLACIÓN
50%	Capacidad de consumo
52%	Inversión privada
55%	PBI
75%	PBI Industrial
80%	Préstamos de la banca comercial
85%	Inversión pública
97%	Gastos estatales

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

La época del terrorismo no solo trajo consigo muerte y destrucción, sino que la migración hacia la capital se constituyó en el casi único elemento de escape de pobladores y campesinos que no querían morir en manos de la barbarie. Lima abrió sus puertas y los cobijó en sus conos. Los conos crecieron, se convirtieron en distritos pujantes, con gente empeñosa, trabajadora, mundana , pero que contribuyeron al desorden caótico de una ciudad que ahora trata de no colapsar.

No había sitio. Los cerros que circundan Lima se llenaron de casa construidas con pirca, barro, cemento, cartones, madera, latones y esteras. Sin servicios básicos ni divisiones que respondan a un ordenamiento urbano. El resultado nuevos, grandes y desordenados distritos. Lima sigue creciendo y la necesidad de vivienda digna es cada vez más urgente.

Según estimaciones de la *Comisión Hábitat* a 1993 el déficit total se estimaba en 370 mil viviendas (en Lima), de las cuales 154 mil correspondían al déficit cuantitativo que, según se explicó líneas arriba, es el que resulta de la diferencia entre la cantidad de hogares y la de unidades de vivienda. Las restantes 216 mil viviendas correspondían al déficit cualitativo (subestandar y desestandarizadas) <sup>9.b</sup> .

Para 1997, en Lima, el déficit total se había incrementado a 410 mil viviendas, es decir, 40 mil viviendas más, lo que implica que cada año se incrementa el déficit en 10 mil unidades. El déficit cuantitativo había pasado a 170 mil viviendas, es decir 16 mil viviendas, que si las distribuimos entre los 4 años transcurridos resultan 4 mil por año. El déficit cualitativo se había incrementado a 240 mil viviendas, es decir, 24 mil viviendas, 6 mil por año. Por tanto el déficit habitacional entre 1993 y 1997 se incrementó , a pesar que durante ese lapso la economía peruana observó altas tasas de crecimiento.

Para comprender el déficit en Lima es conveniente analizar la producción de viviendas, bajo las modalidades formales e informales:

En el mercado formal conviene distinguir la venta de departamentos, los lotes urbanizados y la habilitación progresiva (por lo general sin pistas ni veredas). En el mercado informal se tiene la oferta de lotes sin servicios por asociaciones, cooperativas y programas de vivienda.

Lima es hoy una ciudad desenfrenadamente enorme. Si hasta 1950 la urbe apenas llegaba a los 400 mil habitantes, en las últimas décadas inmigrantes de por medio se convirtió en una metrópoli de 7.5 millones, lo que provocó el fenómeno llamado tugurización y, como consecuencia, el deterioro urbano.

---

9.b Comisión Hábitat (1998) "*Informe: El hábitat de las ciudades en el Perú 1997-1998*". Lima

### **2.1.3 TUGURIZACION Y DETERIORO URBANO**

El llamado proceso acelerado de "urbanización" que se produce en las principales ciudades del país -contrariamente al supuesto de que la urbanización es el proceso de transformación de patrones de vida no evolucionados hacia formas modernas que crean las condiciones para satisfacer las necesidades mínimas de calidad de vida permitiendo el acceso de la población hacia niveles superiores de existencia- no asegura a los migrantes ni al resto de sus habitantes alcanzar esta meta. En consecuencia no se está dando realmente un proceso cabal de urbanización sino un "simple crecimiento" de la población urbana.

La población en centros urbanos contribuyó a que la estructura ya establecida se fuera deteriorando poco a poco. El hacinamiento de las ciudades, sobre todo en el centro de Lima, junto a la tugurización de las viviendas de familias que amplían o construyen en sus techos hace que la necesidad de vivienda se incremente.

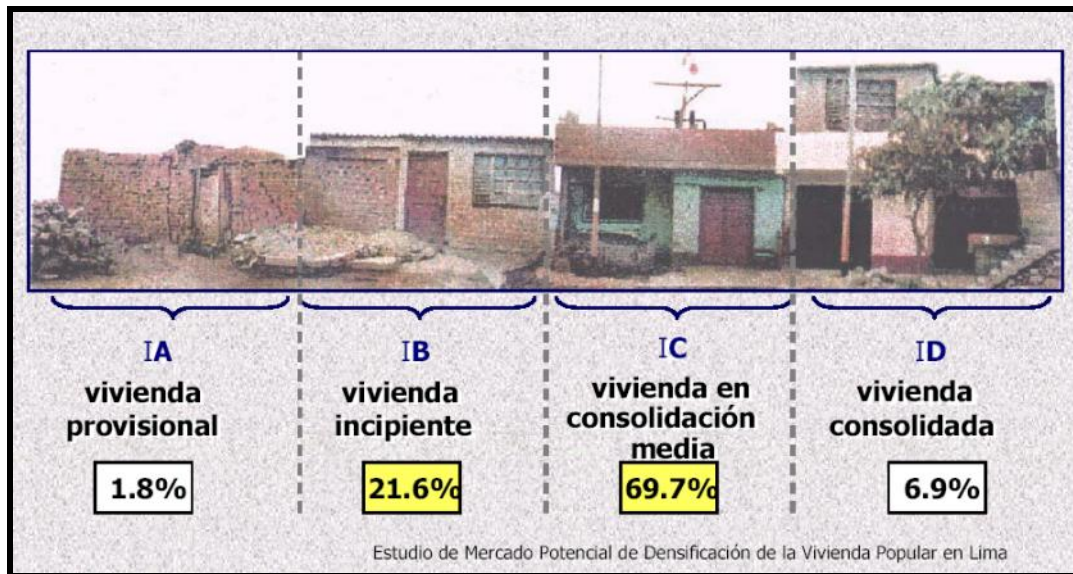
Las zonas antes industriales como la avenida Argentina, en Lima, están hoy rodeadas de grandes urbanizaciones y del olvido de quienes fueron dueños de empresas solventes. Hoy extensas cuadras de esa avenida y de otras son terrenos vacíos y baldíos. Barrios antiguos que necesitan mantenimiento, casonas a punto de caer, quintas que soportan como inquilinos entre 5 y 15 personas en apenas 20 m<sup>2</sup> que tiene cada una de sus habitaciones. Callejones de un solo caño donde inundan ratas y problemas sanitarios con sus consecuentes problemas de salud, viviendas de mediana consolidación en su mayoría (Cuadro N° 10). No es una mera cuestión de ornato sino de vidas humanas. Además del explosivo hacinamiento que se observa, las casonas tugurizadas representan un serio peligro para miles de personas ante el riesgo de colapso.

La ciudad se densifica a costo del deterioro de la calidad de vida, y las nuevas generaciones no disponen de alternativas mejores.



En las zonas con mayores servicios se concentra la población, pero los barrios no están preparados: carecen de parques, mercados bien establecidos, etc. La falta de áreas verdes, hacen que las ciudades crezcan grises por el exceso de cemento y hollín, es decir junto a este deterioro urbano los problemas ambientales pasan por una población que hace mal uso del agua en un 32%, y sobrevive en una atmósfera con un 25% de contaminación.

**CUADRO N° 10**  
**GRADO DE CONSOLIDACIÓN DE LOS BARRIOS POPULARES EN LIMA**  
**METROPOLITANA**



Fuente: Revista ½ de Construcción 2,002

El problema de la ocupación de suelos empieza a ser aberrante: en laderas empinadas, pircas, muy por encima de las cotas del servicio de agua potable, en eriazos muy alejados de la oferta de los diversos servicios urbanos (Foto N° 03), fuentes de abastecimiento de agua, etc.



Foto 03: Invasiones en arenales

Se produce un deterioro de las viviendas antes que se terminen de edificar. Muchas de las viviendas en proceso nunca culminan y al contrario sufren los efectos del clima y la falta de recursos para su mantenimiento mínimo.

En el centro de Lima, son 12 mil viviendas en riesgo de colapso que albergan a 60 mil personas (Foto 06). De esa cifra, se estima que son 9.427 las que se hallan en alto riesgo de colapso, vale decir que requieren ser desocupadas de inmediato y, en muchos casos, posteriormente demolidas. Ahí viven 47.135 personas. Otras 897 viviendas presentan niveles medianos de riesgo -requieren reconstrucción y reparación- y otras 1.737 un nivel bajo. La mayoría está ubicada en los Barrios Altos y en Monserrate .

La causa de esta situación, en primer lugar, es la antigüedad de las viviendas, la mayoría con más de 70 años, y en segundo término, el tipo de material con que fueron construidas y el que no hayan recibido un mantenimiento adecuado y permanente.

El *Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (Cidap)* y el *Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes)* advierten que la renovación urbana es una tarea urgente para evitar desgracias y pérdidas de vidas y dotar de condiciones dignas a sus ocupantes.

El Cercado de Lima, según datos y proyecciones del *Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)*, alberga a casi 280 mil habitantes, pero recibe diariamente una población flotante de dos millones de personas que llegan a estudiar, trabajar, comprar o están de paso, muchos de ellos sin una adecuada educación urbana y que contribuyen a deteriorar el medio ambiente.

La importancia del Centro Histórico de Lima radica en su patrimonio cultural e histórico, expresado en los templos, casonas, 320 balcones, así como por ser la sede de las principales entidades gubernamentales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y de la Iglesia Católica peruana. Pero también concentra los principales problemas no resueltos en la ciudad: delincuencia, prostitución y consumo de drogas.



Foto 04: Arquitectura colonial en una calle del centro de Lima.

La contaminación ambiental y sonora, la falta de servicios urbanos (baños públicos, alumbrado apropiado), el tráfico caótico, el vandalismo y la invasión de las calles céntricas por miles de vendedores ambulantes habían ahuyentado del centro histórico a los turistas y las empresas privadas, pero también a los propios limeños.

Antiguas casonas reconocidas como monumento histórico albergan de cinco a más de diez familias, que pagan poco o nada de arriendo. Sin embargo, el centro de Lima tiene muy poca densidad demográfica debido al gran número de edificios oficiales, religiosos y de terrenos sin construir. El Patronato propone reciclar los edificios desocupados para convertirlos en viviendas y reemplazar los que están en estado calamitoso a fin de habilitar unas 90.000 viviendas nuevas. Al aumentar el número de habitantes y mejorar sus condiciones de vida, mejorará también la calidad del comercio y el centro se convertirá en una zona más atractiva para limeños y turistas. La primera e impostergable tarea es la reactivación económica, comercial y cultural del centro histórico.<sup>12</sup>

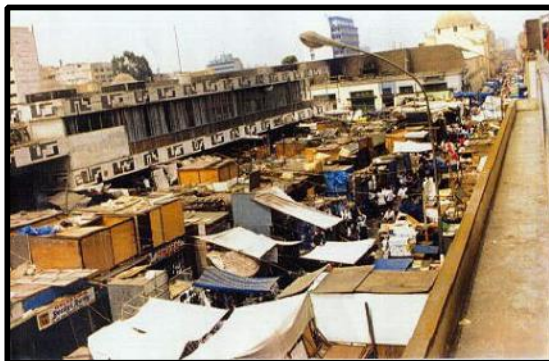


Foto 05: El comercio ambulatorio agrava el problema de la tugurización



Foto 06: La tugurización pone en riesgo a 60 mil personas que viven en Cercado de Lima

---

11 Diario La República (Agosto 2002), *Informe del Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (Cidap) y el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes)* Lima

12 Entrevista del periodista Jaime Cisneros al agregado cultural en Francia y periodista de *Caretas*, Sr. Augusto Elmore y Juan Günther, arquitecto y director de los proyectos de la institución.

Tema de preocupación es el de las viviendas construidas en el cerro “El Agustino”. El Colegio de Ingenieros del Perú determinó que 37 casas del asentamiento humano "Nueve de Octubre", del cerro El Agustino, constituyen zona de alto riesgo y que pueden desplomarse y hundirse por la existencia de grandes socavones subterráneos y la acción erosiva de la humedad proveniente de antiguas tuberías de agua y desagüe mal construidas.



Fotos 07 y 08: Viviendas en “El Agustino”

En los últimos días del mes de Junio del 2003, se hundieron en aquel cerro seis casas de dos y tres pisos, construidas con fierro, cemento y ladrillos, sobre plataformas que ocultaban las galerías subterráneas y que no soportaron más el sobrepeso.

Los ingenieros Carlos Casabonne, Julio Rivera Feijoo y Maggie Martinelli han realizado un minucioso trabajo de campo para levantar un plano preliminar de toda la urbanización construida sobre el mencionado cerro y advirtieron que los socavones de origen minero, y la humedad, constituyen una amenaza para todo el asentamiento, especialmente para las viviendas que ocupan los lotes de las partes más altas.

Expertos del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico, INGEMMET, han determinado que sí existen socavones mineros cruzando el cerro donde se ubican los asentamientos humanos Nueve de Octubre, Siete de Octubre y Santa María.

El jefe de la *Dirección Nacional de Prevención del Instituto Nacional de Defensa Civil, INDECI*, arquitecto Luis Fernando Málaga, estimó que no sólo los cerros habitados representan peligro, sino también lugares donde existe filtración de aguas subterráneas y suelos de arena y rocas.

No existe un inventario de barrios y de carencias en los mismos, pero se conoce la situación *a grosso modo*. En gran parte de los barrios, particularmente en los más antiguos, se cuenta con gran parte de los servicios de infraestructura y comunales y lo que se requiere son acciones complementarias y una fuerte iniciativa en el caso de la vivienda. Hay, sin embargo, numerosos casos puntuales de barrios que requerirían de procesos integrales de mejoramiento, debido a que su estado es particularmente deficitario en todos los niveles y porque su tamaño tiene un gran impacto en sus ciudades. Estos casos pueden dividirse en dos tipos:

- (i) Barrios nuevos de gran tamaño e importante impacto urbano. Ejemplos: Ciudadela Pachacútec (Lima, 10,000 lotes aproximadamente), Pampa Inalámbrica (Ilo, cerca de 2500 lotes), Pampas de Viñani (Tacna, 2000 lotes aproximadamente). Estos casos requieren de procesos convencionales de mejoramiento urbano integral, relativamente sencillos de efectuar en caso de contarse con los recursos y la voluntad política. Intervenciones en estos barrios mejorarán rápidamente la situación de pobreza existente. La intervención deberá cuidar que dichos barrios tengan las puertas abiertas a convertirse en ciudades que pueden acoger a muchas

más familias que el número de lotes ya existente, bajo la modalidad de futura densificación y producción de departamentos en alquiler.

- (ii) Barrios antiguos, ya consolidados en lugares muy céntricos. En este caso se trata de asentamientos en lugares muy inapropiados en los cuales ya ha habido una muy importante inversión, generalmente desde los años cincuenta o sesenta. La mayor concentración de este tipo de barrios se encuentra en Lima (San Cosme, El Agustino), pero existen barrios similares en grandes ciudades del país tales como Trujillo, Chiclayo e Iquitos. Tienen las características de *ghettos urbanos* muy deteriorados y son fuente de pobreza e inseguridad.

Si bien los niveles de pobreza no son mayores, los de marginalidad urbana si lo son. La intervención en este tipo de barrios requiere de recursos muy mayores, debido a que hay mucha inversión efectuada a lo largo de los años, aún si en casos como el de Belén en Iquitos el valor de la propiedad es relativamente bajo. Los aspectos sociales también demandan un presupuesto más significativo en los barrios que recién se inician. La magnitud de los costos de las intervenciones en estos casos debe ser comparada con los de procesos en las ciudades de Sao Paulo, Rio de Janeiro y Medellín, aunque en ningún caso la envergadura de los proyectos será tan grande.

Pero así como se sobre-densificaron barrios provocando su tugurización, otra parte del movimiento migratorio decidieron invadir terrenos para construir ahí sus viviendas.

#### **2.1.4 INVASIONES**

Debido a que el Estado era incapaz de controlar las migraciones y de solucionar el déficit de viviendas, toleró y se adaptó a la creación y desarrollo de nuevas invasiones. La existencia de éstas es posible gracias a una serie de factores; en el caso de Lima tenemos la gran disponibilidad de terrenos eriazos durante la década de los años 40 en la periferia, de propiedad del Estado.

El proceso de inmigración de la ciudad al campo ha jugado un papel importante y decisivo en la composición del tejido urbano, es uno de los fenómenos sociales que ha originado

cambios notables en el crecimiento de la ciudad y se ha localizado básicamente en los asentamientos humanos o pueblos jóvenes. En el censo de 1993, estas áreas marginales contaban con más de 100 mil habitantes cada una: San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo, Comas, San Juan de Miraflores y Villa el Salvador.

Este proceso de inmigración masiva por parte de sectores indígenas, mayoritariamente del Ande, se produce por el olvido en el que el Gobierno los había dejado. Después de la Reforma Agraria, que no se llevó a cabo de una forma coherente, el "Perú Profundo" fue olvidado y los recursos de todas las regiones dejaban sus frutos en la capital.

La imagen de Lima era la imagen del trabajo, la prosperidad y el dinero. La ilusión los trajo a Lima y no encontraron el apoyo necesario. Ni trabajo ni vivienda, ni como volver a sus pueblos. Actualmente el proceso de inmigración ha bajado, pero aquellos pobladores que llegaron años atrás, o han traído con el tiempo y mucho esfuerzo al resto de su familia, o se han hecho de familias que van por la tercera generación.

El proceso peruano de obtención de la vivienda ha sido, para la gran mayoría de estas familias, la obtención de suelo en vez de vivienda. Esta situación responde a la presencia mayoritaria de población pobre, sin recursos.

La ocupación de terrenos que las ciudades costeñas del país han sufrido durante los últimos 50 años es una consecuencia directa de las migraciones. El crecimiento de la población implicaba la necesidad de buscar viviendas y sobre todo buscar lugares donde pudieran albergar al gran número de personas que poco a poco iba llegando a la capital y otras ciudades.

Una forma de conseguir vivienda, a como diera lugar, fue a través de la invasión. Gente que aducía no tener un lugar donde vivir, gente que alquilaba un lugar pero que necesitaba un espacio propio, gente que se aprovechaba de gente y le vendía pedazos de terrenos por lotes de propiedad privada entre otras.



En las migraciones se deben considerar los siguiente aspectos fundamentales:

1. Falta de trabajo en el campo debido a la crisis del sistema agrícola tradicional.
2. El crecimiento poblacional.
3. Aumento de grandes expectativas sociales, culturales y económicas vinculadas por el desarrollo de los medios de comunicación e información y que sólo pueden ser desarrolladas en la ciudad.
4. La demanda de mano de obra de los centros de producción urbanos.
5. En años 1980-1995, el fenómeno terrorista y la crisis económica acentuaron el proceso migratorio.
6. Aspectos culturales y de promoción, como Universidades, Academias e Institutos Tecnológicos.

Lo anterior implica que la ciudad costeña ejerció una atracción no solamente por la posibilidad de una mejora económica sino también por las oportunidades de educación, relaciones sociales, entretenimiento y servicios que brinda. Este fenómeno, que de una manera u otra se repite en varias ciudades latinoamericanas, es crítico en el caso limeño, pues la ciudad fue invadida y desbordada por centenas de miles de migrantes que sobrepasaron sus posibilidades de alojamiento y que pertenecen a una cultura diferente a la cultura andina.

Para un invasor, los factores primordiales al momento de elegir un terreno son circunstanciales: la posibilidad de permanecer en el lugar, las facilidades de transporte al centro de la ciudad, la proximidad de fuentes de trabajo y la factibilidad de tener servicios elementales (agua, desagüe, electricidad). El resultado es, por lo tanto, completamente distinto al de la ciudad formal. Además otro factor que contribuyó a la existencia de las ocupaciones de terrenos es el climático, pues en Lima, a pesar de contar con una humedad relativa bastante alta, se tiene una temperatura media de 18°C, que posibilita vivir casi a la intemperie con el mínimo de protección todo el año (Foto N° 09).

Un factor que facilitó este proceso migratorio fue la aparición de insecticidas, como el DDT, cuyo uso en la fumigación de la costa peruana permitió que los pobladores de la sierra, sin anticuerpos para ciertas enfermedades, lograran vencer esta barrera biológica<sup>13</sup>.

Las vacunas contra la tuberculosis que como enfermedad esencialmente costeña había frenado la migración, la fumigación de los valles de la costa afectados por el paludismo, permitieron el desplazamiento de la población andina. Además la penicilina y otros descubrimientos favorecieron la revolución demográfica que retroalimentaría la migración.

El gran fenómeno social del siglo XX en el Perú es esa migración que hasta 1970 volvió urbano al 70% de la población, y luego de esa fecha la creación por los peruanos ya urbanizados, de la informalidad y el autoempleo, lo que tendría grandes consecuencias en la psicología social y política y en las formas de organización de la población<sup>14</sup>.



Foto 09: Típico hogar de esteras en un arenal

Desde 1945 empezó un tímido éxodo de provincias a Lima; a partir de 1956 y sobretudo desde 1967, este mismo fenómeno se observó en otras ciudades, como Callao, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Piura. Las barriadas, hoy llamadas asentamientos humanos, fueron receptáculos de provincianos como las de Arequipa para los puneños, las de Piura para los huancabambinos, las de Chimbote para los ancashinos y huancainos.

Este fenómeno de las barriadas provocado por la falta de trabajo local y la ilusión de la urbe no sólo se dio en nuestro país sino que también corresponde al de las "villas miseria" de Argentina, "las favelas" brasileñas y las poblaciones "callampas" de Chile<sup>15</sup>.

En la actualidad, gran parte de terrenos ha sido ocupado, lo cual refleja la ineficacia que tuvo el accionar del Estado, que de haber actuado correctamente hubiera podido planificar y organizar el crecimiento de las ciudades.

Como consecuencia de lo expuesto, coexisten dos formas de organización del espacio urbano: la formal, siguiendo las reglamentaciones del Estado; y la informal, que es ilegal pero aceptada, pues no hay otra solución que permita a las grandes mayorías el acceso a la vivienda propia.

El *sociólogo Ricardo Llanos*, de la *ONG Población y Desarrollo* señala que el origen de aproximadamente la tercera parte de la propiedad urbana de las clases socio-económicas bajas (C, D y E) en Lima se origina por invasiones masivas u "ocupaciones hormiga" (por terreno) producidas en la segunda mitad del siglo XX. Por lo general las autoridades o los verdaderos propietarios tratan de desalojar a la fuerza a los ocupantes, pero muchas veces los "sin casa" ganan la contienda y el Estado termina por reconocerles la propiedad de los terrenos y luego interviene para organizar el asentamiento, traza calles y, luego de largos años, les proporciona servicios.

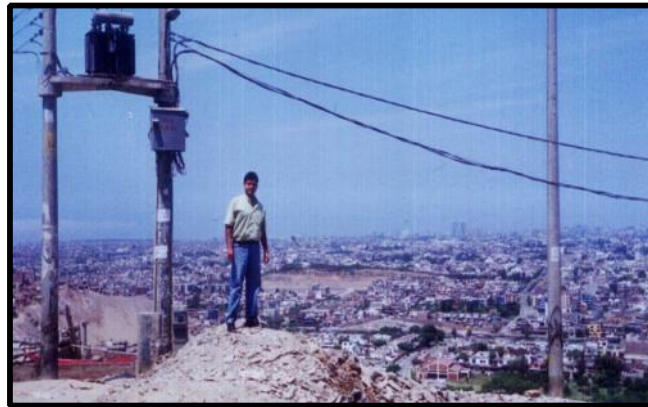


Foto 10: En Villa María del Triunfo, distrito limeño que nació de numerosas invasiones

Esa forma de acceder a la propiedad inmobiliaria ha generado en este país una muy difundida "cultura de la invasión", que acelera la inmigración masiva del campo a la capital. También el fenómeno se repite en la mayoría de las ciudades de la costa del océano Pacífico y en algunas de la sierra. Los inmigrantes que se instalan en los barrios que rodean a las ciudades carecen de hábitos urbanos, viven en la pobreza y soportan una situación de déficit de servicios sanitarios, que el Estado, carente de recursos y de adecuadas políticas de vivienda, no puede resolver.

Además, en muchos casos, el invasor siempre tiene que estar presente en la zona porque o le quitan el lote o le roban sus pertenencias, o agreden a su mujer e hijos. Esto provoca un estado continuo de inseguridad que dificulta, más, el progreso de su hábitat.

De otro lado, si bien es cierto que al comienzo las ocupaciones fueron fuertemente reprimidas, en el tiempo fueron aceptadas, puesto que los grupos de poder se percataron de que las consecuencias funestas que podrían tener sus intereses inmobiliarios si las invasiones se producían en el casco consolidado de las ciudades. Por ello al final de los años 40, las invasiones se institucionalizaron.



Foto 11: Invasión en la ladera de un cerro

Lima es una ciudad que creció en forma tentacular, abruptamente, sin previsión, "*...Lima es una ciudad fracturada y de una horizontalidad que no se ve en ninguna ciudad...*". En ello tuvo mucho que ver la migración, "...primero llegaron algunos, luego vinieron los familiares, los vecinos del pueblo y así cada quien fue haciendo crecer la barriada" <sup>16</sup>.

Las características cualitativas que se desprenden de esta situación no son difíciles de imaginar. El proceso de acceso al suelo, pese a ubicarse en zonas de nulo o mínimo valor (arenales, cerros y tablazos; aunque en algunos casos son zonas agrícolas), es caro porque las familias deben asumir un "costo de invasión"; invadir tierras con los riesgos de represión que esto implica, asumir la precariedad y esperar, en la incertidumbre, que las instancias públicas las reconozcan para, a partir de allí, iniciar la consolidación de la vivienda. Luego, basados mayormente en recursos propios o de familiares y amigos, y en

menor medida del crédito otorgado por el Estado deben autoconstruir la casa y proceder a la instalación de servicios básicos: agua potable, alcantarillado y energía eléctrica; además de caminos, asfaltado, escuelas, postas médicas, etc. Esta tarea demanda, hasta conseguir un hábitat de calidad, un promedio de veinte años. Desde el momento en que la primera estera se planta en un arenal o cerro, pueden pasar 20 años hasta que ese poblador pueda tener una casa de ladrillos y techo de concreto. Y lo mismo ocurre con el barrio: desde la pampa pura y dura, hasta el barrio con casas de más de un piso, agua, desagüe, luz y pistas puede pasar 20 o 30 años.

El poblador primero planta su estera tipo iglú, luego levanta una habitación, con los meses le añade otras más grandes, después puede hacer el local comunal, la escuela, la posta; se organizan para conseguir agua y desagüe, y después, las pistas. Así se va formando el barrio.

*"La casa es la ilusión de todos los migrantes. La herencia que dejan a sus hijos. Por eso una invasión trae aparejada invasiones posteriores. ¿Por qué? Porque los hijos del invasor primigenio empiezan a tener familia y quieren casa. O también el hijo o la hija soltera quieren tener un terreno. Por eso Lima ha crecido horizontalmente..."<sup>17</sup>.*

Desde el año 99 en adelante unas 600 nuevas invasiones al año se ubican en zonas periféricas. Antes estaba más definido qué era un asentamiento humano. Hoy aparecen de a pocos, son casi imperceptibles. Sin embargo, el 75 por ciento de crecimiento de la ciudad se da de esta forma, es la vía fundamental de expansión urbana. Según *Michael Azcueta, ex alcalde de Villa María del Triunfo*: "...El problema con las invasiones es que el Gobierno de A. Fujimori quitó al municipio metropolitano la función de planificación urbana, no creó ningún organismo responsable del tema y manejó con criterio político ese grave problema social...."

Es así que los asentamientos humanos y barrios populares ocupan los terrenos de menor valor. Más del 40% de las viviendas poseen muros y coberturas de material precario, predominan la estera, el adobe, la quincha, los cartones y la calamina; el 70% no cuenta con techos de concreto<sup>17.b</sup>. Además se dan mezclas de prácticas constructivas: pircas en media ladera, uso de adobitos (adobe con dimensiones de ladrillo), uso de albañilería de

adobe confinado, prefabricación de módulos de madera para invasiones, etc. En el puerto del Callao encontramos en los AAHH, como el de Puerto Nuevo (Foto N° 12), donde predominan las construcciones en madera, aprovechada de los embalajes y parihuelas de los embarques marinos.

Otro factor es el costo que para las ciudades en su conjunto representa este modo de hábitat y de expansión, quienes deben enfrentar un crecimiento desordenado y caótico, deterioro rápido del medio ambiente, pérdida de áreas agrícolas en manos de promotores informales de tierras que no respetan los códigos urbanísticos y municipales.

En el transcurso de los años ochenta, la población de las barriadas creció dramáticamente, de 1.5 millones a aproximadamente 3.5 millones a comienzos de los años noventa. Si bien la continua migración de las zonas rurales a Lima fue un factor que alimentó este rápido crecimiento, otro elemento importante fue el desarrollo de nuevas unidades familiares dentro de las barriadas limeñas ya existentes.



Foto 12: AAHH PTO. NUEVO - CALLAO

---

13 Ms. Ing. Vásquez, Alfredo (2002), apuntes de clase Maestría en Gestión y Administración de la Construcción UNI, Lima

14 Alan García Pérez (2003) "Modernidad y Política en el siglo XXI, Globalización con Justicia Social".

15 Sánchez, Luis Alberto (1983) "El Perú: Nuevo Retrato de un País Adolescente" Editorial: Mosca Azul, Lima

Estas familias de segunda o tercera generación, quienes buscaban conformar sus propios hogares, organizaban pequeñas invasiones en las periferias de las barriadas existentes. En el caso de Villa El Salvador, podemos apreciar este fenómeno al mirar el rápido crecimiento de la población entre 1984 y 1993, de 168.000 a 260.000 habitantes, lo cual representa una tasa de crecimiento anual de 5%. Según el censo realizado en 1984 por la CUAVES (*ver nota al pie*), las nuevas invasiones conformaban el 27% de la población total del distrito; los invasores eran parejas jóvenes con familias más pequeñas y menores ingresos, y vivían en precarias viviendas de esteras. Si bien no se cuenta con cifras más recientes que analiza estas diferencias, cualquier observador pueda detectar de que desde mediados de los años ochenta, las nuevas invasiones han seguido creciendo. La mayoría de estas familias carecía de títulos de propiedad, aunque el gobierno municipal por lo general adoptó una actitud permisiva con los invasores. Estas nuevas invasiones carecían de la infraestructura básica (instalaciones sanitarias, electricidad) que las zonas más establecidas del distrito habían obtenido en los años setenta y comienzos de los ochenta por el gobierno. Presionado cada vez más por la crisis fiscal, el Estado no estaba en condiciones de proporcionar esta infraestructura a los habitantes de las nuevas invasiones<sup>17c</sup>.

### **2.1.5 LA AUTOCONSTRUCCIÓN**

Es una modalidad de construcción que, de acuerdo a lo comunicado por el *Ministerio de Vivienda*<sup>18a</sup>, llega actualmente al 70% de las viviendas del país (Octubre 2,004) , y en la cual muchos peruanos encontraron la única forma de edificar sus propias viviendas.

---

16 Revista Domingo (Abril 7, 2002) Art. "Todo empezó con una estera" pp12-15 Suplemento dominical del diario La República Editorial: Diario La República. Entrevista al *Arq\* Augusto Ortíz de Zevallos* y a *Paul Maquet* de la ONG *Cenca*, especializada en asuntos de vivienda.

17 Municipalidad de Lima Metropolitana (2002) "Plan de Desarrollo Metropolitano"

Editorial: Municipalidad de Lima Metropolitana, Perú

17.b [www.inei.org.pe](http://www.inei.org.pe)

17.c Durham, NC (1998) "Shining Path and the Decisive Battle in Lima. Barriadas: The Case of Villa El Salvador 1980-1995"

Editorial: Duke University Press, USA.

Los planificadores estatales crearon un cuerpo dirigencial central, llamado la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), que supervisaría el desarrollo de la comunidad y la representaría ante el gobierno y los demás agencias externas. La Asamblea General de la CUAVES estaba conformada por los sectores generales de los grupos residenciales, entre los cuales se elegía un consejo ejecutivo conformado por diez dirigentes. A su vez demarcaron zonas para el futuro desarrollo de un parque industrial y una zona agrícola como parte del plan velasquista de convertir a Villa en una comunidad autogestionaria. Mientras los planificadores estatales supervisaban las iniciativas comunales (a través del Sistema Nacional de Movilización Social, SINAMOS), el modelo autogestionario promovido pro el régimen velasquista ayudó a nutrir una red dinámica de organizaciones sociales que buscaron movilizar los esfuerzos colectivos para así mejorar la comunidad local .

**a) Definición:**

La Autoconstrucción, en lo que a Vivienda se refiere, se define como el sistema que comprende un conjunto de procesos, tales como: Gestión, Organización de los Recursos económicos, materiales, tecnológicos y humanos; hasta la ejecución del proceso constructivo de la vivienda con la participación directa de los miembros de un grupo conformado por el poblador con su familia y eventualmente vecinos con los que se ayudan recíprocamente. Es decir, se reemplazan actividades encargadas y pagadas, por la propia iniciativa, esfuerzo y capacidad, para lograr una vivienda de características cualitativas y cuantitativas que de otra forma estarían fuera del alcance económico del autoconstructor.

Los organismos públicos<sup>18</sup> tienen el siguiente concepto de lo que es la autoconstrucción; en síntesis se trata de:

- \* Un programa en el que las familias construyen su propia vivienda con la asistencia técnica de y la dotación de materiales que proporciona el promotor, que puede ser el Estado o un organismo no gubernamental..
- \* Un programa en el que se intenta abatir costos a través de la racionalización de elementos y procesos constructivos.
- \* Un programa en el que se busca organizar la participación de la propia población en tareas colectivas de construcción de sus viviendas.

**b) Tipos:**

Según el *Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento* las modalidades de Autoconstrucción son las siguientes:

**b.1) Ayuda Mutua**

Se presenta cuando un grupo de familias se organiza para construir simultánea y colectivamente sus viviendas, mediante el trabajo mancomunado y la ayuda externa que se requiera. Se caracteriza por:

- Uniformidad en las construcciones, no existen diferencias sustanciales en las viviendas a construir, lo cual facilita el proceso constructivo y administrativo: reducción de costos,



organización equitativa de los aportes de mano de obra, reducir tiempos, posibilidad de construir servicios comunes.

- Las viviendas se encuentran cercanas unas de otras.
- Disposición de los pobladores a ayudarse y aportar la mano de obra necesaria.

Es el más común en los asentamientos humanos de los conos norte y sur de Lima, pero generalmente sólo se produce durante la construcción del techo del tipo aligerado.

### **b.2) Esfuerzo Propio**

Se presenta cuando una sola familia es responsable de la construcción de su vivienda. Se da generalmente cuando las características de la situación son contrarias al de Ayuda Mutua. Se caracteriza por:

- Existen diversidad de diseños, no son uniformes.
- Las viviendas se encuentran dispersas.
- No existe un horario común de horas disponibles para el aporte mutuo entre los pobladores, lo que dificulta el reducir tiempos y la posibilidad de construir servicios comunes.

### **b.3) Créditos Supervisados**

Construcción de viviendas por sus propietarios, ya sea por esfuerzo propio o ayuda mutua, pero que gozan de créditos otorgados por entidades gubernamentales u ONG's . Estos créditos pueden ser en dinero y/o materiales. La ejecución del proyecto es verificada y asesorada periódicamente por personal técnico <sup>18</sup>.



Foto: 13 Los programas del Banco de Materiales son un ejemplo de créditos supervisados

**c) Causas:**

La despreocupación por conocer en profundidad la situación y motivación de quienes autoconstruyen ha llevado tanto a autoridades gubernamentales como a empresarios privados a conclusiones superficiales y, en muchos casos, absolutamente contrarias a la realidad. Por ejemplo, la propensión a autoconstruir ha sido explicada fundamentalmente por la pobreza de las familias que componen este segmento poblacional, lo que impide su incorporación al llamado mercado inmobiliario formal.

Aunque la limitación de recursos es un fuerte condicionamiento, no constituye la razón fundamental de la preponderancia de la autoconstrucción, fenómeno que contrariamente a lo que se piensa, no es exclusivo de los países subdesarrollados.

En los Estados Unidos por ejemplo, una parte importante de la clase media-baja (15% de acuerdo a informe de la *ONG Habitat for Humanity*) edifica sus propias viviendas, por lo que las estrategias comerciales de quienes proveen sistemas constructivos contemplan acciones agresivas para atender a este segmento del mercado. Son muy difundidas las soluciones habitacionales integrales, en las que se vende al interesado tanto el diseño de la vivienda (en base a unos pocos modelos) como los materiales que la componen (que son provistos en dimensiones y cantidades preestablecidas).

En el Perú las motivaciones de quienes deciden a autoconstruir son: resulta más económico, se ahorran gran parte de la mano de obra, que constituye al menos un 25% del costo de la vivienda -algo importante si tomamos en cuenta los bajos recursos y la poca capacidad de ahorro interno o de acumulación que los caracteriza-, pero también lo hacen porque pretenden que *saben construir*.

En efecto, existe en estas familias una gran tradición constructora que las hace ver como natural el emprender por su propia mano la edificación de su vivienda. No debe soslayarse el hecho objetivo de que una buena parte de los jefes de estas familias procede del medio rural, en el que no solamente es habitual la autoconstrucción sino también la autofabricación de los principales materiales. Aunque no reparan en que las construcciones urbanas no son tan sencillas como las rurales, ni que los materiales y procesos

constructivos son diferentes a las que ellos conocen; además del desconocimiento de la normatividad que se debe cumplir.

Esta costumbre por construir la vivienda propia, que se remonta a varias generaciones, permite prever que aunque los niveles de ingresos de las familias involucradas se incrementen, ello no necesariamente implicará que ingresen al mercado inmobiliario formal <sup>19</sup>.

**d) Ventajas:**

La autoconstrucción tiene las siguientes ventajas resaltantes:

- 1- El aporte de sus recursos materiales y humanos reemplaza en parte la falta de recursos económicos.
- 2- Flexibilidad en el diseño que le permiten crecimiento progresivo
- 3- Reduce en forma apreciable el pago de mano de obra, prestaciones sociales y utilidades del contratista.
- 4- La ocupación de las horas libres en la construcción de su vivienda le significa al poblador un medio efectivo de ahorro y capitalización.
- 5- Aprendizaje de diversas habilidades u oficios dentro de la construcción que constituye, además de empleos temporales o permanentes, un entrenamiento que facilita su adaptación a otros tipos de trabajo sobretodo en aquellas familias provenientes de la región andina cuya experiencia laboral se centra en la agricultura, ganadería y avicultura.
- 6- Proporciona al poblador un aumento de solidaridad entre los miembros de su familia y vecinos.

**e) Desventajas:**

- 1) Su ejecución, generalmente, está a cargo de un albañil o maestro de obra (Cuadro N° 08) que si bien es cierto, tienen los conocimientos básicos éstos no son suficientes para asegurar las mínimas características de seguridad y confort. Por lo tanto, son viviendas que aparentemente tienen un costo mucho menor que a una realizada por un ingeniero o un arquitecto, pero que al largo plazo podrían colapsar en un sismo, o por su propio peso

debido a débiles estructuras, mal terreno, etc. Esto sin contar los años que demora terminar de construir la propiedad.

2- Los materiales no siempre son los mejores, sino de baja calidad, irregulares y de procedencia informal.

3- Generalmente no cuentan con planos ni cálculos estructurales, dando como resultado viviendas no funcionales con elementos de baja resistencia a la compresión y flexión; y, como consecuencia, al sismo.



Foto: 14 La falta de asesoría en la autoconstrucción trae como consecuencia graves errores como el alternar materiales de tabiquería sin ningún criterio técnico

---

18a. [www.Mivivienda.gob.pe](http://www.Mivivienda.gob.pe)

18 Organización de las Naciones Unidas (1984) "Manual de Construcción de Viviendas mediante el esfuerzo propio"

Editorial: Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, USA

19 Medio de Construcción (2002) "El Misterio de la Autoconstrucción" Revista Mensual de Diseño y Construcción p.p. 68-69 N° 138

Editorial: Medio de Construcción, Perú



Foto: 15 y16 No hay control sobre las juntas de albañilería. Véase el sobrecimiento desalineado y la mala calidad del ladrillo

El Arq° *Leopoldo Scheelje*, (ex presidente de *CAPECO*), ha señalado en diversos foros que la “*autoconstrucción es a la industria, lo que el contrabando es al comercio*”. Lamentablemente no reconoce que gran porcentaje de los materiales de construcción como cemento, acero y ladrillo se consume en los Conos de Lima y que la construcción por etapas realmente funciona, pero siempre bajo supervisión profesional.; la que lamentablemente no se da en estos casos (Cuadro N° 11)

Es importante hacer una distinción entre la actividad constructora realizada por empresas formales y la actividad de constructores informales. La carencia de una buena información estadística no permite determinar con precisión la importancia relativa de los pequeños constructores, en muchos casos informales. Esta falta de información implica que se tienda a subestimar el significado económico de la pequeña inversión privada. Se ha generado la impresión de que la única opción válida en la producción de viviendas para atender la demanda, es aquella que se efectúa a través de las grandes empresas constructoras. Por otro lado, la realidad es que la contribución de las grandes empresas constructoras a la producción de vivienda para los sectores más pobres es casi nula. La producción de viviendas a pequeña escala es la que ha provisto la mayor cantidad de viviendas para los pobres (Cuadro N° 12).

### CUADRO N° 11

#### **Encuesta en 10 distritos pobres de Lima (1\2 de Construcción)**

#### **PERSONA QUE HIZO EL DISEÑO DE LA VIVIENDA**

<b>EL ENTREVISTADO Y SU FAMILIA</b>	<b>18.2</b>
<b>UN INGENIERO</b>	<b>17.8</b>
<b>EL ENTREVISTADO ÚNICAMENTE</b>	<b>17.6</b>
<b>EL MAESTRO CONSTRUCTOR</b>	<b>14.3</b>
<b>UN ARQUITECTO</b>	<b>7.0</b>
<b>UN DIBUJANTE</b>	<b>2.7</b>
<b>EL ENTREVISTADO Y EL MAESTRO</b>	<b>2.7</b>
<b>OTROS</b>	<b>3.8</b>
<b>NO HAN CONSTRUIDO</b>	<b>15.8</b>

**(Base: 500 hogares)**

Fuente: Revista 1/2 de Construcción 2,002

**CUADRO N° 12**  
**VIVIENDAS INFORMALES EN LIMA METROPOLITANA**

PRECIO PROMEDIO POR VIVIENDA US\$	NUMERO DE VIVIENDAS	VALOR TOTAL DE LAS VIVIENDAS US\$	DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDAS	DISTRIBUCION DE VALOR
2 402	26 414	63 446	7.0%	1.0%
6 115	65 785	402 275	17.5%	6.1%
13 757	126 739	1 743 548	33.8%	26.4%
20 460	82 537	1 688 707	22.0%	25.5%
28 593	36 074	1 031 464	9.6%	15.6%
38 257	31 321	1 198 247	8.3%	18.1%
64 680	4 148	268 293	1.1%	4.1%
85 813	2 493	213 932	0.7%	3.2%
<i>TOTAL</i>	<i>375 511</i>	<i>6 609 913</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>

Fuente: "El Misterio del Capital"

Por otro lado, si bien el sistema de producción informal ha significado para muchas familias la única alternativa a su problema de vivienda en un segmento del mercado no atendido por el sector formal de la construcción, existe la preocupación debido a que en muchos casos las construcciones no se han realizado siguiendo estándares mínimos de calidad (Foto N° 17). La informalidad también puede, a la larga, resultar más costoso para las familias (debido al desperdicio de materiales y desaprovechamiento de economías a escala) y puede resultar en una solución habitacional deficiente en términos de calidad de la vivienda. Sin embargo, mucha gente trabaja en el sector informal de la construcción, siendo importante el número de viviendas levantadas bajo este sistema.

En opinión de algunas empresas constructoras, el gobierno ha apoyado la informalidad en la construcción de viviendas a través del Banco de Materiales y se debe cambiar la política de vivienda hacia una que dirija la construcción planeada de viviendas. Probablemente se debe optar por una solución intermedia, donde también se apoye la construcción progresiva, pero con asesoría técnica.

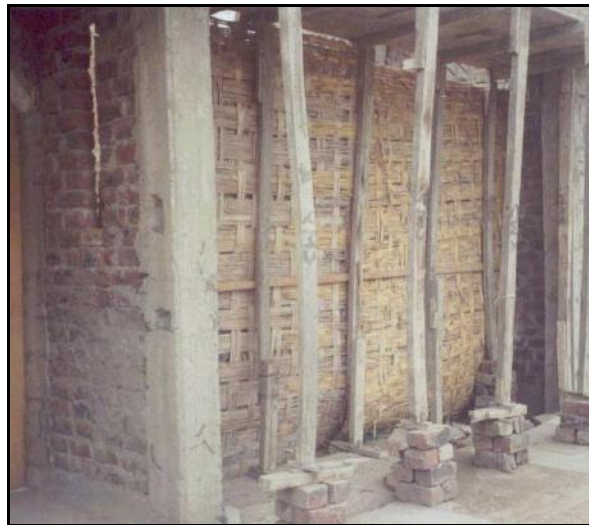


Foto17 Encofrado, elementos verticales “pies derechos” colocados sin técnica alguna, deformes, mal apoyados, secciones variables, etc.

De acuerdo a representantes de la Asociación de Cementeras, el 60% del destino de las ventas de cemento Pórtland convencional son los pueblos jóvenes, cifra similar a la de otros países de la región como Venezuela, Colombia y Brasil. Asimismo, según empresas siderúrgicas, entre el 50% y el 70% de las ventas de acero de 3/8 de pulgada y de 1/2 pulgada, que son los aceros para producción de vivienda, son vendidos en pueblos jóvenes. Esto es un buen indicador de la importancia de la construcción informal en el total de la industria. Lo mismo sucede con el acero llamado “de 1/4” (alambrón de acero).

Según medios especializados en el sector construcción, se estima que la vivienda constituye el 54% del PBI del sector construcción, estimado en cerca de S/.3 mil millones anuales (US\$860 millones). Se estima también que de este porcentaje, el 70% corresponde



a la construcción informal, que se dirige a las familias de bajos y muy bajos ingresos. Esto asciende a alrededor de US\$324 millones al año, lo que implicaría que los grandes agentes en el sector de la construcción de viviendas son los que se desenvuelven en el sector informal. Esto reitera la importancia de que cuando se analicen programas alternativos de vivienda se considere un componente de construcción progresiva pero con asesoría técnica.

Algunos representantes de empresas distribuidoras de materiales de construcción señalan que los constructores informales son los mejores pagadores y que los bancos están perdiendo una gran oportunidad al evitar participar en el financiamiento de viviendas que involucren a los grupos de bajos ingresos por considerarlos un grupo con alto riesgo, lo que no necesariamente es cierto.

No se puede negar que una de las causas principales por la que sucede este fenómeno de la autoconstrucción y, también, el de las invasiones; es la carencia de recursos económicos, por ello la necesidad de analizar la situación económica.

### **2.1.6 SITUACION ECONOMICA**

Es, quizás, uno de los factores más importantes a tener en cuenta al diseñar una política de vivienda. La pobreza urbana hoy en día tiene manifestaciones diferentes que en los años setenta. En ese entonces, la pobreza estaba mayoritariamente localizada en la periferia de las grandes ciudades, en forma de asentamientos precarios carentes de todo tipo de acceso a bienes y servicios urbanos. En años anteriores, ayudadas por el menor ritmo de su crecimiento demográfico, las ciudades importantes como Lima, habrían podido ofrecer un cierto nivel de servicios urbanos a medida que estos asentamientos marginales llegaban a ser barrios consolidados. Hoy en día, la pobreza, expresada en insuficientes ingresos, riesgos de desnutrición infantil, bajo rendimiento escolar, deserción temprana de la escuela, enfermedades no atendidas, trabajo infantil, etc, coexiste en mayor porcentaje y proximidad con una riqueza cada vez más distante que presentan los sectores de altos niveles de ingreso y consumo. La consecuente fragmentación del espacio urbano explica en buena medida expresiones de violencia y desintegración social que hoy acusan las ciudades, así como la desvalorización de los espacios públicos como expresión de convivencia ciudadana.

A principios de la década de los noventa se empezó a implementar un drástico programa de estabilización y de reformas estructurales con el objetivo de corregir los principales problemas macroeconómicos y reinsertar al Perú en la comunidad financiera internacional. En ese momento el Perú presentaba serios desequilibrios macroeconómicos, incluyendo una hiperinflación, una fuerte devaluación del tipo de cambio, elevados déficit fiscales y de balanza de pagos, y excesiva deuda externa. El programa de reformas buscaba liberalizar los mercados y reducir la intervención estatal, para que se generen mercados competitivos para que lideren la asignación de recursos. En este contexto, la inversión privada, sin intervención del Estado, sería la principal fuente de acumulación de capital, sustituyendo el rol que el sector público había desempeñado en el pasado. Bajo este esquema el sector privado sería el principal motor del crecimiento de la economía peruana.

Se llevaron a cabo una serie de reformas estructurales, entre las que destacan: la reforma tributaria y la reestructuración del sector público dirigidas a controlar el déficit del sector público; la eliminación del control de precios; la liberalización del comercio exterior; la formalización de derechos de propiedad; la reforma del sistema financiero con la eliminación del sistema de fijación de tasas de interés; la liberalización del mercado de capitales; la apertura al capital extranjero; la eliminación de la banca de fomento; la privatización de empresas públicas; entre otras.

Entre 1993 y 1997 la economía creció a tasas promedio anuales cercanas al 7%. El control de la inflación fue uno de los principales logros del programa implantado. La recuperación económica se basó en el mayor nivel de inversión. El incremento en la inversión privada y pública elevó el ratio de inversión como porcentaje del PBI de 21% en 1990 a 28% en 1994. En 1994 la creciente confianza en la economía y la fortaleza de la moneda peruana estimuló un *boom* en el nivel de consumo, registrando ese mismo año un crecimiento de 12.8%.

Los empresarios y tecnócratas que dominaban el gobierno sostenían que las inversiones extranjeras generarían empleo, entonces se acogió a la política de privatización, se vendieron la mayoría de las empresas peruanas a entidades extranjeras, el motivo radicaba en que el gobierno carecía de los fondos necesarios para hacer andar estas empresas, en cambio empresas extranjeras dispuestas a invertir se adueñaban de las empresas nacionales comprometiéndose a incrementar la productividad y ofrecer mayor empleo, ayudando a un

crecimiento económico, y se reduciría la pobreza. Esta estrategia que fue ratificada por el Ministerio de la Presidencia en 1996 mostró ser errada pues las empresas extranjeras redujeron al mínimo indispensable el personal de las antiguas empresas públicas, abaratando costos e incrementando su producción, agravando el problema del desempleo.

Los grandes inversionistas mineros tampoco generaron empleo y no reactivaron las economías locales, los bajos costos del precio de los metales ocasionó un mayor desempleo<sup>20a</sup>.

Los despidos de empleados públicos y la recesión que causó el cierre masivo de las empresas nacionales, generaron el más grande subempleo conocido en nuestra historia republicana, que llegó al 75% de la PEA.

La economía mostró una performance positiva durante 1995, año en el que el PBI creció en 8.6%. Posteriormente la preocupación por un incremento en el déficit fiscal motivaron que el gobierno aplique una política restrictiva que ocasionó una desaceleración a una tasa de 2.5% en el año 1996, para luego mostrar una recuperación en el año 1997 de 6.7%. En 1998 la economía peruana entraría en un proceso recesivo al caer en 0.4%. La economía fue golpeada por una conjunción de factores externos, siendo los principales el fenómeno de El Niño y la crisis financiera asiática. La crisis financiera internacional empeoró con el estallido de la crisis rusa que arrastró a países en desarrollo, entre los que se encontraron Brasil y Argentina, enrareciendo el panorama de la región y generando dificultades de financiamiento en el Perú; el sector real, ya bastante golpeado por el fenómeno de El Niño, tuvo que afrontar una crisis de liquidez (originada por la restricción de fuentes de financiamiento) que terminó por romper la cadena de pagos de la economía.

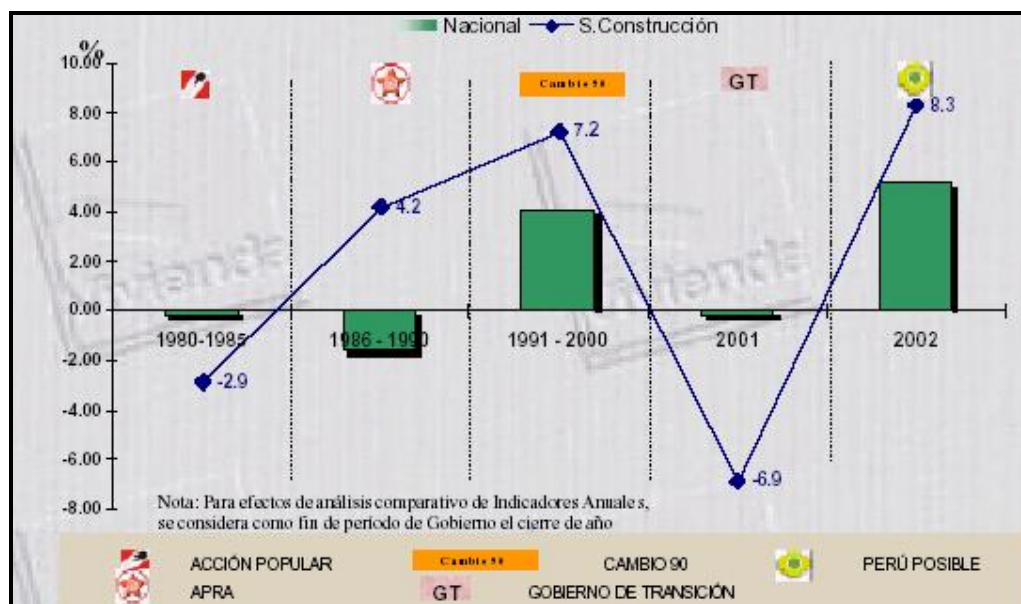
Durante los años 1999 y 2000, la economía peruana mostró tasas de crecimiento positivas, pero no muy significativas, de 1.4% y 3.6%, respectivamente. La crisis política y la carencia de elementos claros para que los inversionistas puedan tomar decisiones de largo plazo dificultó aún más la recuperación de la economía peruana. Aunque, si bien es cierto, actualmente la economía se está recuperando así como la inversión en el sector construcción (Cuadro N° 13).

---

20a García Herrera, Miguel Ángel (1996) "Los efectos Políticos y Sociales del Neoliberalismo". Perú

**CUADRO N° 13**

**EVOLUCIÓN PROMEDIO DEL PBI POR GOBIERNOS**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

La pobreza siempre ha sido una característica del país en décadas recientes. Cifras de CEPAL en 1991 reportaban que un tercio de la población vivía en pobreza, con mayor intensidad en las zonas rurales que en las zonas urbanas. Sin embargo la crisis de la deuda de la década de los ochenta, la hiperinflación y posterior ajuste estructural, a comienzos de los noventa, incrementaron el porcentaje de población bajo la línea de la pobreza a más del 50% del total (INEI, 1995).

Cuando se habla de la pobreza surge un problema básico de definición: qué es y a qué se llama pobreza. Las diferencias de definición conllevan a contabilizar porcentajes abismalmente diferentes de pobreza. No son iguales los criterios restrictivos de Cepal que los criterios ampliamente abarcativos del Instituto Nacional de Estadísticas.

Hay una diferencia conceptual entre pobreza a secas y pobreza extrema. Esta última es la marginalidad o lleva a la marginalidad. Y la diferencia entre un pobre y un marginal es la diferencia entre la inclusión y la exclusión social.

Según el Banco Mundial, es pobre aquel que vive con dos dólares al día y es extremadamente pobre el que sobrevive con sólo un dólar.

Existe una gran divergencia entre los distintos índices que se utilizan para medir la pobreza, y por lo tanto no es fácil determinar el verdadero grado de pobreza. Según el INEI el índice de pobreza actual (2,003) es del 39% o el equivalente a 11 millones de personas, sin embargo se reconoce que los métodos utilizados para medir la pobreza no son muy confiables y están actualmente en revisión. Sin embargo, hay conciencia de que los porcentajes de pobres y pobres extremos son muy altos en el país. Si utilizamos los parámetros sobre línea de pobreza que utiliza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el Perú, resulta que el 80% de la población del país calificaría como pobre. <sup>20b</sup>

Respecto a la magnitud de la pobreza, los distritos más pobres del país se encuentran en las zonas rurales. Un examen ligero de la situación puede, sin embargo, llevarnos a error. En efecto, al ordenar los distritos peruanos por el número de pobres que albergan y no por el porcentaje de su población que es pobre, encontramos que el *ranking* de la pobreza varía: la mayor concentración de pobres se encuentra en distritos urbanos. Así, de los 1.3 millones de hogares pobres del Perú, el 40% de ellos se encuentra en las 6 ciudades más grandes (ENAHO-INEI). También es importante resaltar que el 31% de toda la pobreza nacional se concentra en Lima (Cuadro N° 14).

---

20b El BID considera que un ingreso mensual per cápita por debajo de S/476 (US\$136) define la línea de pobreza en el país. Esto equivale a un ingreso familiar mensual de US\$653, que está por encima de los ingresos familiares promedio del 80% de los hogares del país. El parámetro de línea de pobreza en el Perú se obtuvo del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID.

**CUADRO N° 14**  
**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBREZA URBANA**

REGIÓN	%
LIMA METROPOLITANA	33
RESTO DE LA COSTA URBANA	30
SIERRA URBANA	29
SELVA URBANA	8

Fuente: Encuesta nacional de hogares (ENAHO-INEI)

A pesar de los anuncios optimistas de que nuestro país tiene una mejor posición económica en la región, el número de peruanos que pasaron a engrosar las filas de la pobreza y la extrema pobreza se incrementó en el 2001, sumándose a los nuevos 7 millones de pobres con los que contaría Latinoamérica a partir de este año, Las cifras sobre el Perú nos ubican en un preocupante noveno lugar de los países que tienen mayor índice de pobreza, entre los 17 países de la región <sup>21</sup>.



Foto 17: El autor en las barriadas del Callao, su habitantes pertenecen al sector D y E. Como consecuencia de la pobreza, la delincuencia y la drogadicción tienen índices alarmantes.

Las políticas económicas recientes no han logrado disminuir la pobreza de manera significativa. Por otro lado, el deterioro de los ingresos urbanos, el aumento del subempleo, del empleo precario y del desempleo produjeron una nueva categoría de pobres. Los “nuevos pobres” son un fenómeno urbano. Fueron denominados así por que si bien no mostraban las carencias de los pobres estructurales presentaban ingresos inferiores a los de una canasta básica de consumo. Los “nuevos pobres” provenían de los cesados por el ajuste en el sector moderno, encontrando en la informalidad y el comercio ambulatorio un paliativo a la pérdida de ingresos.

Estas son algunas de las realidades que se deben tener en cuenta en el diseño de soluciones de tal manera que la oferta esté orientada a la capacidad, no sólo económica, sino de endeudamiento de las familias a quienes están dirigidas las soluciones. Adicionalmente, y dadas las condiciones precarias de ingreso de la mayoría de la población y el índice alto de desempleo, se deben considerar acciones integrales para mejorar los ingresos y la capacidad de endeudamiento de los segmentos de población de bajos recursos para poder así potenciar una demanda con bases económicas un poco más fuertes. Un reto de esta política es el de desarrollar mecanismos para evitar que los grupos de más altos ingresos sean los que se beneficien de las acciones diseñadas para solucionar los problemas de vivienda de la población más pobre. Actualmente el llamado Bono al Buen Pagador del gobierno del Presidente Toledo –que se tratará en detalle más adelante- es un claro ejemplo de este beneficio.

---

21 Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2002) " Informe Anual: Panorama Social de América Latina 2001-2002"

Editorial: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile

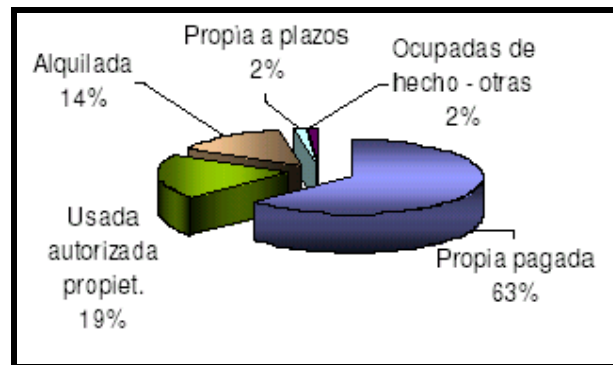
En el 2001, el 49 por ciento de la población, es decir casi la mitad de peruanos, pasó a ser pobre, mientras que el 23.2 por ciento pasó a la extrema pobreza o a la indigencia según la categoría de la CEPAL. Es decir, tres de cada cuatro peruanos está dentro de la calificación de "pobre" o "extremadamente pobre". O lo que es lo mismo: el 75 por ciento de la población del país vive en la pobreza.

### 2.1.7 TENDENCIA DEL INQUILINATO

La tendencia del inquilinato es significativa en los Distritos del casco consolidado central de Lima, como son el Cercado, La Victoria y Breña. En cada uno de estos distritos, las viviendas en inquilinato bordean el 40 y 50 % del total de viviendas ocupadas, y el conjunto de estos tres distritos alcanzan un total de 60,000 viviendas en alquiler. Dicha tendencia se va reduciendo en distritos más jóvenes (Conos), donde el predominio de la vivienda propia, resulta de los orígenes de estos distritos y del proceso de desentendimiento del Estado por sus propiedades y por contribuir a resolver el problema de la vivienda.

La vivienda en alquiler se muestra como una alternativa ante la imposibilidad de acceder a una vivienda propia, el mercado de vivienda en alquiler en la ciudad de Lima aún no parece consolidado (Cuadro N° 08).

**CUADRO N° 08**  
**TENENCIA DE LA VIVIENDA**



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento



### **2.1.8 NORMALIZACION Y TITULACION**

La Normalización y Titulación es otro factor importante a tener en cuenta dentro de toda Política de Vivienda, ya que ésta previene la informalidad dentro de los procesos de adquisición de terrenos y construcción de viviendas; además regula las ya existentes.

En 1999 el congreso emitió la ley 25157 y en febrero del año 2000 lanzó su reglamento. Esta ley reunió en una a las tres normas que hasta 1999 regían para temas de construcción: la declaratoria de fábrica, la regularización de viviendas y la propiedad horizontal.

Un punto importante de esta ley es la regulación de la propiedad construida de manera informal hasta antes de 1999. Si bien la intención era darle al propietario un nuevo valor a su propiedad, en la práctica este tipo de construcción ha perdido su valor monetario en un aproximado de 70% al no ser construidas adecuadamente, según el economista *Hernando de Soto*.

El Arq° *Manuel Montes de Oca, ex Jefe de Licencias de Construcción y Control Urbano de la Municipalidad de Villa María del Triunfo*, asegura que mucha gente no valora al profesional, autoconstruye sin especificaciones técnicas y solamente busca al ingeniero o arquitecto cuando la Municipalidad los ha multado. Algunas municipalidades no orientan adecuadamente sobre este asunto a los vecinos. En Villa María del Triunfo, mucha gente no sabe que debe tramitar una licencia para construir una casa. Existen direcciones urbanas que lamentablemente no saben como controlar, no tiene la infraestructura ni la capacidad necesaria. Inclusive esto sucede en zonas residenciales como Pueblo Libre.

En teoría, la dación de esta ley tenía la intención de facilitar el trámite al recurrente, y a los funcionarios de las municipalidades el trabajo; pero en la práctica se la han complicado. Por esta razón, las municipalidades se vieron obligadas a contratar a más profesionales, entre ingenieros y arquitectos, quienes se han capacitado sólo en la aplicación de esta ley.

El Arq° Gonzalo Panizo, especialista en temas de trámites de licencias de construcción, señala al respecto: "*...en todo el Perú no pasan de una docena las municipalidades que están en capacidad de enfrentarse bien a esta ley. El reglamento pretendió corregir los defectos de la ley introduciendo un sistema tan complicado que muy pocas municipalidades son capaces de llevar adelante. El resto lo opera con diferencias. Estas diferencias ingresan a los Registros Públicos complicando todo...*"

Un tema importante es el de la independización de los terrenos, pues una Asociación de Vivienda es la propietaria de una cantidad de hectáreas, pero el socio no puede hacer ningún trámite si no tiene la habilitación y cuando quiere que le den la habilitación o solicitar un préstamo en el Banco de Materiales, le piden como garantía el terreno lo cual tampoco puede porque la propiedad no es individual. Entonces los propietarios deciden construir por su cuenta sin asesoría alguna, sin importarles que los multen y piensan, con el tiempo, formalizar los documentos.

En el caso de terrenos dentro de la zona de expansión urbana, en un primer momento se reservaron áreas para vivienda destinadas a sectores populares, sin embargo, a través de la promulgación del Reglamento del Fondo Mivivienda el 80% de estas tierras serán destinadas a este Fondo Mivivienda quien a su vez subastará dichas tierras a los promotores de vivienda y solo el 20% de las mismas serán destinadas a los sectores populares (Programa Techo Propio).

El Decreto Supremo 021 JUS del 15 de junio del 2002 permite que aquellos que en los últimos años han invadido terrenos sin valor en los cerros del país, podrán recibir títulos de COFOPRI. Esta medida se viene repitiendo desde los años sesenta. Detengámonos un poco en este asunto. La ley no permite las invasiones de suelo, pero la Ley N° 13517 en 1,961 permitió que las autoridades se hagan cargo de regularizar las situaciones de hecho que ocurrieron antes de esa fecha. En esa época el Estado se propuso regularizar las "barriadas" de entonces, a la vez que hizo la promesa de evitar su surgimiento en el futuro mediante políticas de suelo con servicios.

Como la promesa del suelo con servicios (y núcleo básico, además) no se cumplió, los gobiernos se han visto en la necesidad de modificar la fecha a partir de la cual se regularizarían las situaciones de hecho, asunto que se ha venido haciendo con cierta periodicidad en cuarenta años de política de dos caras frente a la vivienda. El Gobierno del Ingeniero A. Fujimori actualizó dos veces la fecha a partir de la que se reconocerían las ocupaciones irregulares de suelo. Su último dispositivo permitía titular asentamientos formados hasta el 22 de marzo de 1996. En Julio del 2002, el Doctor A. Toledo emitió una norma por la cual se reconocerán y titularán los asentamientos formados hasta el 31 de diciembre del 2001.

Lo que sucede en los últimos años es que las ocupaciones de suelo no se efectúan en terrenos sencillos de urbanizar —como Comas, Villa María del Triunfo o Canto Grande— aunque estén alejados. Ahora se trata de terrenos más cercanos (a las partes urbanizadas de Comas, Villa María y Canto Grande, por supuesto), pero en las partes más empinadas, en las quebradas con riesgo ambiental, etcétera. Al iniciarse el nuevo siglo, se vuelve a urbanizar terrenos ya no periféricos, sino *marginales*, que son de difícil habilitación urbana. Se regresa a la situación de hace cuarenta años, con Cerro El Pino, Villa María encima de El Montón y la Ciudadela Chalaca.

Sin embargo, la mayoría de los habitantes en asentamientos de auto-construcción aprecian la seguridad completa que sólo un título de propiedad les daría, un sentimiento que muchos gobiernos en la región han reconocido cuando han montado programas masivos de registro.

Además, la falta de títulos claramente complica los procesos de compra-venta y de extensión-obtención de créditos. Por ende, economistas como Hernando de Soto creen que la falta del título legal es un aspecto absolutamente crítico para mejorar las condiciones de los pobres.

De acuerdo a *De Soto*, los pobres han acumulado ahorros considerables de los cuales muchos se concentran en bienes raíces. El problema consiste en que no tienen título legal sobre esa propiedad: “Los habitantes pobres de estas naciones – cinco sextos de toda la humanidad – si tienen posesiones, pero carecen de un proceso con el que puedan respaldar esa propiedad y crear capital. Tienen casas pero no títulos; cosechas sin escrituras; empresas sin estatutos de incorporación”.

Existe un problema muy grande cuando la gente no tiene títulos de propiedad. De acuerdo al documento del Banco Mundial sobre la política de la vivienda de 1993: “El registro de los derechos de propiedad en asentamientos con ocupantes ilegales es importante para facilitar transacciones comerciales de tierras y viviendas así como para dar a los ocupantes una protección legal. Fomenta la compra y la venta de viviendas y hace posible que las familias puedan cambiar de una casa a otra que les sirva mejor, en términos de sus necesidades y presupuestos. También incrementa las opciones sobre el tipo de tenencia que es ofrecida a las familias, permitiéndoles hacerse dueños o rentar tal como lo vean conveniente”.

#### **a) Complejidad del reglamento**

El Reglamento Nacional de Construcciones (RNC) incluye normas y procedimientos que abarca muchos temas (habilitación de terrenos, nuevas construcciones, remodelaciones, independizaciones, regularización de construcciones y declaratorias de fábrica) que lo hace engorroso tanto para funcionarios como para profesionales del sector privado. Asimismo, se exige una diversidad de formularios, que requieren información en muchos casos innecesaria y que son dispendiosos de llenar. Por otro lado, parecería que el RNC ha sido concebido teniendo en mente las capacidades técnicas y administrativas de las municipalidades de los distritos más desarrollados, dejando de lado las grandes diferencias que existen con las capacidades y el nivel técnico de los profesionales que trabajan en aquellos distritos sub desarrollados tanto de Lima Metropolitana como del resto del país.

**b) Desconocimiento del reglamento.**

Otro problema que también origina demoras en el procesamiento de las licencias y alarga y encarece los trámites, es la falta de preparación de algunos profesionales encargados de los proyectos quienes no tienen buen conocimiento del contenido y aplicación del reglamento. Por otro lado algunos funcionarios tampoco dominan el contenido del reglamento, lo que origina requerimientos adicionales en las etapas más avanzadas del proceso de obtención de licencias. La devolución de los expedientes origina atrasos en las aprobaciones y expediciones de licencias.

**c) Costo de la formalidad fomenta la cultura de la informalidad.**

Los costos de las licencias en tiempo y dinero son altos. Los propietarios prefieren construir sin autorización y después, cuando verdaderamente lo requieren, ya sea para la obtención de un crédito o para vender, proceden a la formalización. A modo de ejemplo, presentamos el caso del costo de obtener una licencia de construcción en el Distrito de Comas, para un propietario que quiere construir una casa modesta de 65 m<sup>2</sup> por un valor aproximado de S/. 10.000 (equivalente a US\$3.000). Los pagos por licencia, parámetros, derecho de revisión y visitas de supervisión ascienden a S/. 330. Si a esto le sumamos el costo de los profesionales involucrados (arquitectos e ingenieros) entre S/. 1000 - 2000 y le adicionamos por el tiempo, el transporte, fotografías y fotocopias unos S/. 150 el costo total asciende aproximadamente a 8,3% del costo de la obra y toma entre 4 y 6 semanas (considerando que no hubo reparos a los distintos expedientes presentados). En el caso de Lima la suma total debe incrementarse en S/. 150 que vale el ingreso del expediente a la Municipalidad para que sea ratificado. Según CAPECO los trámites burocráticos, los impuestos y los costos de administración general pueden aumentar el costo de una vivienda en más del 20%.

Por otro lado, los trámites para regularizar las construcciones en muchos casos son más sencillos que el trámite para obtener la licencia y es esta otra de las razones por las que los propietarios construyen y después regularizan la obra.

La práctica común deviene en la informalidad. Por ejemplo en Huancayo ingresan a la Municipalidad en promedio de 8 expedientes por semana para construcciones nuevas, pero lo que se construye en la ciudad es mucho más. Se estima que deberían ingresar entre 30 y 40 expedientes por semana si toda la construcción se realizara con licencias (*Desco*).

**d) Relevancia y costo de los servicios profesionales.**

Debido a su precaria situación económica una gran parte de los propietarios prescinde de los servicios de profesionales para reducir sus costos. Ocurre en muchas ocasiones que se contratan los servicios de arquitectos que cobran tarifas más accesibles pero que una vez entregado el expediente en la oficina de planeamiento urbano se desentienden de él. Si el proyecto no ha sido diseñado de acuerdo a las normas vigentes es devuelto y el dueño tiene que buscar asesoría adicional para realizar los ajustes requeridos, reingresar su expediente y obtener la aprobación requerida. También para ahorrar costos, los propietarios usan con mucha frecuencia a los tramitadores quienes son en su mayoría dibujantes que realizan diseños, consiguen la firma de arquitectos y presentan los expedientes. Una minoría conoce muy bien los reglamentos y tienen muchas posibilidades de que sus proyectos o licencias sean aprobadas en los tiempos establecidos, pero la mayoría no conocen el reglamento y sus expedientes tienen cualquier cantidad de tropiezos en el sistema de aprobación. Las consecuencias son demoras excesivas y pagos que finalmente van a encarecer el producto mucho más que si hubieran contratado los servicios de un profesional desde el comienzo del trámite.

Por otro lado, el reglamento requiere que muchos de los trámites de aprobación involucre la participación de muchos profesionales. Tal es el caso, por ejemplo de la Regularización de Edificaciones con título de propiedad no inscrito o que requiere ser saneado, cuyo trámite requiere de arquitecto o ingeniero colegiado, un abogado y un notario. Se estima que son muchas las instancias y los profesionales <sup>22</sup>, lo que resulta en altos costos en términos de tiempo y de dinero.

**e) El marco normativo y la planificación urbana.**

Un problema adicional es que el RNC en muchos casos no tiene conexión con la realidad local de las distintas regiones o de muchos municipios, particularmente de aquellos pequeños. No hay variedad de estándares y normas para que los resultados reflejen características de diseño y construcción locales. Para ciertos trámites, como cambios de uso, la ley contempla competencias de las instancias provinciales y distritales, mientras que los planes reguladores y de desarrollo de las dos instancias no están articulados. Es así como aparecen discrepancias entre lo que se planea en una instancia y lo que se aprueba en la otra, lo que podría obviarse concentrando todo en una sola instancia.

Aparte de temas vinculados al RNC, existen otros procedimientos como el registro de propiedad o el saneamiento legal que pueden retardar o encarecen las soluciones habitacionales.

**f) Registro de la Propiedad.**

En el Perú, el registro de la propiedad inmueble se puede hacer en dos lugares: en el Registro Predial Urbano (RPU) si se trata de propiedades en asentamientos humanos y urbanizaciones populares del país, o en el Registro Público de Propiedad Inmueble (RPI) que registra todas las otras propiedades inmuebles del país. Por una serie de razones se ha decidido conveniente unificar ambos registros. El proceso está siendo implementado a través del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) del Banco Mundial. El sistema nacional de registros públicos está bajo el ámbito del Ministerio de Justicia que está trabajando en la unificación de los dos registros. El registro a través de RPU es más sencillo y más económico, sin embargo los índices de utilización del registro son muy bajos, debido a la falta de una cultura registral.

---

<sup>22</sup> Hoy en día, en muchos distritos, las municipalidades exigen la revisión del proyecto por parte del Instituto Nacional de Defensa Civil y del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú

**g) Saneamiento Legal.**

Según la Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal no se pueden legalizar asentamientos en terrenos del estado que hayan sido ocupados después del 22 de Marzo de 1996. Según información de COFOPRI, entidad encargada de la formalización, sólo en Lima Metropolitana se crearon alrededor de 214 nuevos asentamientos que albergan alrededor de 25.000 familias, después de esta fecha. Es un tema complejo ya que la extensión de la cobertura genera incentivos a las invasiones, ya que implica formalizar invasiones que se produjeron después de la promulgación de una norma que justamente buscaba erradicarlas.

Por lo expuesto se reconoce la importancia que tiene la normalización de predios y terrenos dentro de toda política de vivienda.

## **2.2 PRINCIPALES POLÍTICAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL APLICADOS EN EL PAÍS EN LOS ULTIMOS GOBIERNOS**

### **2.2.1 ANTECEDENTES**

El Perú no ha sido precisamente uno de los primeros países en América Latina, y mucho menos en el mundo, en aplicar políticas para aliviar el déficit de vivienda en los sectores más necesitados.

Para efectos de estudio se resumirán los antecedentes de Políticas de Vivienda desde sus inicios hasta antes del segundo gobierno del Arq. Fernando Belaunde, a partir del cual se tratará la investigación más en detalle.

En el Perú hubo intentos públicos de levantar conjuntos habitacionales, pero no como parte de un programa integral, es decir masivo, a nivel nacional y considerando, además, servicios básicos. Así tenemos el barrio obrero de La Victoria, un programa piloto desarrollado entre 1930 y 1940.



El Banco Central Hipotecario se creó en 1933, con la finalidad de otorgar préstamos hipotecarios tanto sobre predios rústicos como urbanos, préstamos que el prestatario podía utilizar en cualquier actividad productiva o comercial. A inicios de los años 60, esos fondos ya se orientaban principalmente a la adquisición de residencias o a la construcción de nuevas viviendas. En la década del 80, la totalidad de los recursos del BCH se destinó al otorgamiento de préstamos hipotecarios para el financiamiento de viviendas.

Con la creación, en 1946, de la *Corporación Nacional de la Vivienda (CNV)*, el Estado institucionalizó en el país su preocupación por el problema de la vivienda.

La *CNV* emprendió como tarea central la construcción de Unidades Vecinales. En 1948, el nuevo gobierno creó el Fondo de Salud y Bienestar Social y la Junta de Obras Públicas del Callao, a las que dio todo su apoyo para continuar las obras iniciadas y ejecutar otras nuevas. Paralelamente a ello, el gobierno, ante la proliferación de asentamientos marginales (barriadas) desarrolló una política asistencialista, reconociendo algunas barriadas y dotándolas de servicios de infraestructura básica<sup>23</sup>.

Después no hubo otros intentos, hasta que en la primera mitad de los años cincuenta el presidente *Manuel A. Odría* inicia programas de vivienda y entrega terrenos en zonas marginales. Fue entonces que se iniciaron proyectos como las unidades vecinales de Matute, y el Rímac; la primera con 600 departamentos o unidades de vivienda.

Una de las características del Gobierno de Odría fue el gran crecimiento explosivo de las barriadas, lo cual se debió a dos razones fundamentalmente:

- 1) El aumento de la población por un proceso de urbanización rápida de los años 50' por las migraciones del campo a la ciudad.
- 2) Instalación de fábricas, industrialización, que no brinda posibilidades de empleo a todas las personas que habitaban en la ciudad y que tampoco pudo ser empleado en el sector terciario como son: servicios, comercio, transporte, etc.

Odría auspició proyectos públicos de vivienda que significaron nuevos hogares a familias de bajos ingresos y estos proyectos, junto a otros programas de obras públicas en Lima produjeron un auge de la industria de la construcción y un gran incremento de empleos. Pero a pesar de ello, en lo que respecta a vivienda estos proyectos de unidades vecinales sólo cubrían una mínima parte de la demanda.

El surgimiento de la barriada permitía iniciar el desalojo de tugurios en el Centro de Lima y orientar esta área hacia actividades más rentables para propietarios urbanos (oficinas, zonas comerciales, playas de estacionamiento). Pero una vez que se procedía a la invasión, se tenía que organizar y para ello se crearon las Asociaciones de Pobladores:

#### **a) La Asociación de Pobladores y el Enfoque Paternalista**

Fueron promovidas por el mismo régimen y cumplieron la función de hacer depender a los pobladores de las agencias de gobierno.

Para vivir en aquel distrito era necesario inscribirse en la Asociación, todos lo podían hacer a excepción de los apristas, luego cuando el gobierno requería apoyo hacía que los pobladores también se inscriban en el partido de Odría.

La Asociación estaba a cargo del gobierno, es por ello que existió la relación de clientelaje, que consistía en conseguir ciertas reivindicaciones a cambio de la sumisión de los pobladores desempeñando un activo rol en las manifestaciones de apoyo político al presidente, publicando avisos de página entera. Mientras el paternalismo lo cumplía la esposa de Odría, quien repartía alimentos y/o medicinas en las barriadas.

Uno de los aspectos más importantes para la política paternalista fue su amplio apoyo a la formación de barriadas. Odría y su esposa se identificaron activa y públicamente con las barriadas y muchas actividades caritativas, de esta manera muchas de las barriadas formadas hasta ese momento llevarían su nombre, el de su esposa o conmemorando la fecha del golpe (así es como se formó la barriada “*27 de Octubre*”). Odría hacía creer que el pueblo tenía una estrecha relación con él valiéndose de ofrecimientos de tierras para la formación de barriadas, actos de caridad. Esta relación se le conoció como *paternalista*.

---

23 COLLIER, David, Barriadas y Élités de Odría a Velasco.

Si los invasores están simplemente ubicados en tierras del Estado, la seguridad de la tenencia de esa tierra depende del gobierno; su permanencia en ellas, del presidente. Si se les otorgaba títulos, la seguridad de la tenencia tiene una base legal formal, independiente de la buena voluntad del presidente. De este modo el no-otorgamiento de títulos, refuerza la idea de que los invasores dependían de una conexión especial con el presidente. El otorgamiento de títulos no se comenzó a discutir sino hasta fines de la década del 50, y en forma efectiva a partir de los 60.

En general las asociaciones existen con el fin de efectuar proyectos comunales y de cooperar con cualquier programa de ayuda estatal o privado, cambiando a menudo de representantes con cada presidente. Al fomentar la formación de barriadas y sus respectivas asociaciones, Odría estaba creando para los sectores populares un nuevo mundo de benignos lazos asociativos que ofrecían una importante alternativa a las formas de organización política que el Apra había estado promoviendo.

#### **b) Urbanización y política estatal y la oposición a Odría**

La política de Odría tenía asimismo importante repercusión respecto a la migración hacia las ciudades. La formación de las barriadas fomenta la migración hacia la capital y facilita a los migrantes su permanencia en ella. El amplio apoyo que Odría dio a la formación de barriadas podría, por lo tanto interpretarse como un fomento a la urbanización. La concentración de obras públicas en la capital aumentó la oferta de empleo para la clase obrera.

Al llegar Odría al poder gozó de un fuerte apoyo inicial del sector exportador de la oligarquía peruana, posteriormente fue contrario debido a que Odría apoyaba a las barriadas, por lo que la oligarquía exportadora veía el crecimiento del sector urbano como una amenaza a sus intereses.

#### **c) La campaña de vivienda de Beltrán**

Al deteriorarse las relaciones entre la oligarquía y Odría. Pedro Beltrán se había convertido en el principal líder de la oposición, siendo miembro principal del grupo civil que apoyaba el golpe de Odría.

Pero cuando Beltrán al igual que el resto de la oligarquía se daba cuenta que Odría apoyaba a las migraciones, así como las urbanizaciones de las mismas, decidió atacarlo vigorosamente. Parecía ofrecer importantes medios para ganar el apoyo popular: el problema de la escasez de vivienda de bajo costo.

Lanzó una campaña masiva en torno al problema de la vivienda en sus dos diarios: *La Prensa* y *Última Hora*, tratando de recalcar la gravedad de la escasez de vivienda y el fracaso del gobierno para tratar el problema en forma efectiva. Sostenía que únicamente el sector privado tenía la capacidad de producir nuevas viviendas. Para obtener popularidad tanto él como su proyecto “la casa barata que crece”, apoyó a la invasión.

La “casa barata que crece” consistía en un núcleo a la que el dueño podía añadir habitaciones cuando tuviese los recursos necesarios o cuando quisiera hacerlo. En diciembre de 1954, *La Prensa* rifaba estas casas baratas que crecen justamente antes de la invasión de Ciudad de Dios y es interesante señalar que un proyecto piloto importante que usaba este tipo de casa fue construido para los pobladores de Ciudad de Dios, cuando Prado estrecho colaborador de Beltrán subió al poder en 1956.<sup>23</sup>

¿Cómo puede, entonces, explicarse la vinculación de Beltrán con esta invasión y su interés por las barriadas y los problemas de vivienda en general?

Deben considerarse dos aspectos:

Primero, Odría había demostrado que las barriadas podían ser usadas como una fuente de apoyo político y Beltrán y su grupo estaban interesados en dicho apoyo.

Segundo, al prestar tanta atención a las barriadas y a la vivienda, Odría y Beltrán pueden haber influido en la forma en que ha sido tratado el problema de la pobreza urbana en la política peruana.

## **OBRAS EN VIVIENDA**

### **1948:**

Urbanización Puente de El Ejército

Ciudad Perdida

**1949:**

Mirones

Santa Rosa

**1950:**

1° de Mayo

Huascarán Rímac

El Altillo

Tarma Chico

3 Compuertas

**1951:**

Reynoso

Carmen de La Legua

Pedregal

Medio Mundo

2 de Mayo

**1954:**

27 de Octubre

Mariscal Castilla

Barrio Independiente El Agustino

Doña Isabel

Barboncitos

Ciudad de Dios (Proyecto)

Entre las más importantes tenemos:

#### 27 DE OCTUBRE

Que posteriormente en 1951 se promulgaría una ley especial que creaba un nuevo distrito para esta barriada y se otorgó poder a la asociación de pobladores para enrolar a las personas que se establecieron en él. Esta Asociación de Padres de Familia de 27 de Octubre era manejada por estrechos colaboradores de Odría.

#### MIRONES

Asentada en el área plana de la margen izquierda del río Rímac. También producto de una invasión durante el gobierno de Manuel Odría en 1948. Ya en 1956 Mirones contaba con una población de 5993 habitantes, distribuidos en 1137 familias. Mirones Bajo, con un plano de trazo regular, ocupa más de 36 Has<sup>2</sup>. Las primeras 51 manzanas están agrupadas en grupos de cuatro, divididas por calles que tienen entre 8 y 19m. de ancho, mientras que las 21 manzanas restantes están agrupadas en grupos de tres, divididas por calles de 10, 12 y más metros de ancho.

Su trazo urbano presenta una configuración de tipo "damero".

#### TARMA CHICO

Ubicada en la falda de los cerros Observatorio Alto y Bajo, esta barriada ofrece una de las más ilustrativas versiones de la trama de relaciones políticas en torno a este tipo de asentamientos.

Surge en 1949 con la progresiva invasión de familias, aunque su antecedente data de 1948, cuando el Ing. José Bedoya tuvo el proyecto de urbanizar el sector que corresponde a lo que hoy se denomina Villa Maria, parte integrante de Tarma Chico, para lo cual diseñó los planos correspondientes pero como para algunos el costo de este servicio era alto, buscaron por sus medios llegar a posesionarse de un lote acoplándose a otras directivas que ya amenazaban con la invasión, como consecuencia de estos sucesos se inició un juicio para la posesión de terrenos entre los pobladores y el Club de Tiro. En estas circunstancias los

pobladores de Tarma Chico lograron por intermedio de la señora María Delgado de Odría, acordar con el entonces alcalde del Rímac alquilar el terreno en 500 soles mensuales. El contrato solo duró dos años debido a que el siguiente alcalde no reconoció el acuerdo. Los documentos de pago no sirvieron para resolver la situación con el Club de Tiro. Entonces los pobladores acudieron al senador Cesar A. Alméstar, pero su intervención no fue efectiva. Finalmente, se dictó una Resolución Ministerial para que el Club Tiro cediera los terrenos, pero como éste insistiera en sus derechos, una delegación de pobladores se dirigió a Palacio de Gobierno logrando una "garantía civil". En agradecimiento con el presidente se denominó Tarma Chico (Tarma era ciudad natal del entonces presidente Manuel A. Odría)

En la segunda mitad de la década del cincuenta, con *Manuel Prado Ugarteche* como Presidente, se introdujo en el país el sistema mutual (1957), en apoyo de los sectores medios. En estos años, pese al explosivo crecimiento de las barriadas, el gobierno no priorizó la atención de éstas, otorgando mayor atención y apoyo a la empresa privada y reduciendo al mínimo su intervención directa en la oferta de viviendas.

*La Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (CRAV)*, organismo creado por el nuevo gobierno, se limitó a establecer condiciones favorables para la actividad de las urbanizadoras privadas.

Se intentó construir ciudades satélites como la de Ventanilla, pero fueron un fracaso porque quedaban muy lejos de la ciudad.

Será recién en 1958 que aparece el primer intento serio de formulación y establecimiento de una política general de vivienda, explícito en el "Informe sobre la Vivienda en el Perú" preparado por la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, creada en 1956 con la finalidad de estudiar la situación de la vivienda en el país y proponer los medios adecuados para afrontar su solución.

La resultante de mayor trascendencia en este estudio la constituía la propuesta de la promulgación de una "Ley General de Vivienda", donde se contemplaba de manera integral el establecimiento de todo un marco institucional, con organismos especializados

en las labores de planificación, ejecución, y financiamiento, con funciones y atribuciones e instrumentos de acción adecuados para encarar el problema de la vivienda en el país.

Objetivo permanente de esta política de vivienda es la creación, para cada familia, de una casa y un ambiente social dignos que le garanticen las condiciones de existencia normal, la creación de toda una infraestructura institucional dentro del sector público, denominada Administración de la Vivienda, esta tendría como organismo director a la Junta Nacional de Vivienda JNV y sería la encargada de aprobar anualmente los planes quinquenales de vivienda, así como los programas anuales de cada organismo básico, supervisar la ejecución anual del plan, presentar los informes sobre la situación de la vivienda y la acción desarrollada por la administración.

Cuatro organismos básicos, responsables de la ejecución misma de los programas de vivienda, unificados y coordinados por la acción de la JNV, se proponía en este sentido la creación de:

**1) Banco de la Vivienda.-** con funciones referidas a la "calificación de las viviendas", de acuerdo con la Ley, para efectos de la aprobación de solicitudes relativas a asuntos tributarios, prestamos, seguros de hipoteca, etc.; el otorgamiento de prestamos hipotecarios así como la compra y venta de hipotecas hechas por entidades privadas, facilitando su liquidez y fomentando la formación de un mercado hipotecario; y finalmente la habilitación de tierras para viviendas calificadas, incluyendo la compra o expropiación de terrenos y la construcción de vías de acceso a los mismos. La idea central consistía en establecer con este Banco un promotor importante de la actividad privada en un aspecto financiero, mediante el otorgamiento directo de créditos y la habilitación de tierras para vivienda calificada.

**2) Corporación Nacional de Vivienda CNV.-** reorganizada para hacerla competente en el cumplimiento de las funciones de planeamiento, construcción y administración de la vivienda, asimismo le correspondía la rehabilitación de zonas insalubres y la renovación de tugurios, complementando y promoviendo para ello la acción de los municipios, ya sea



incentivando la ejecución de programas necesarios o proporcionándoles ayuda financiera o técnica en su realización.

**3) Servicio de Asistencia Técnica.-** Creada con la finalidad de ayudar y orientar a las familias o grupos familiares organizarlos, de limitada solvencia económica, canalizando en forma adecuada sus esfuerzos hacia la solución de sus problemas de vivienda lo cual implicaba, entre otras cosas, la preparación de programas especiales en barriadas marginales, urbanizaciones populares, paralelamente debía ejecutar una labor de investigación de los aspectos del problema con el objeto de mejorar la calidad de las viviendas, reducir los costos de construcción y finalmente efectuar estudios sociales y económicos sobre demanda y necesidades de vivienda en el país.

**4) La Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo ONPU.-** igualmente reorganizada debía cooperar estrechamente con los municipios en la preparación de los planes reguladores y de desarrollo comunal, el establecimiento de zonas urbanas y en todo caso suplir la acción municipal en los asuntos de urbanismo en aquellas zonas en las que ella no alcance.

## **OBRAS VIVIENDA**

### **CIUDAD SATELITE DE VENTANILLA**

Ubicada en la playa de Ventanilla, la superficie de dicha ciudad tiene 579 Has. En la que no están incluidas las áreas correspondientes a playas de baño, laguna de recreo, etc.

Dos grandes zonas, la 1ro industrial y vivienda de uso civil con 3'180,000 m<sup>2</sup> y la 2da con 2'615,00 m<sup>2</sup> para vivienda del personal Subalterno de la Marina

### **LEY N° 12813**

Se crea las Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda, constituyéndose en asociaciones de derecho privado, sin fines de lucro, pudiendo invertir en ellas personas naturales y jurídicas con el objeto de promover, bajo su propia administración, la formación de capitales a fin de destinarlos en prestamos para vivienda. Según este dispositivo, adquieren la condición de asociados las personas naturales y/o jurídicas que aperturen una cuenta de deposito.

La ley contemplaba la exoneración de las Asociaciones Mutuales de todo tipo de impuesto, tasa o contribución, sea fiscal, regional, o municipalidad creada o por crearse. Las asociaciones mutuales de crédito para vivienda se crearon en 1957, como asociaciones de derecho privado sin fines de lucro (antes de ese año existieron otros organismos encargados de desarrollar la política habitacional en el país, tales como la Corporación de Vivienda, el Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social, y las juntas de Obras Públicas y Departamentales). En la década del 60, esas instituciones recibieron el apoyo gubernamental para otorgar préstamos hipotecarios a los hogares de menores recursos.

Gracias a ese apoyo las asociaciones lograron expandir sus operaciones rápidamente, por lo que en 1981 éstas empiezan a ser supervisadas en el aspecto financiero por la SBS y reciben una nueva denominación: “mutuales de vivienda”.

Cabe destacar que, en el caso de las mutuales, el gobierno permitió a esas instituciones otorgar préstamos con fines diferentes al financiamiento de la vivienda. Esa medida se dio con el fin de incentivar la demanda de créditos del sistema. De ese modo, las mutuales podían otorgar, además de los préstamos hipotecarios, préstamos especiales para equipamiento de la vivienda, así como para fines de salud, recreación (con plazo no mayor a tres años), préstamos para servicios de electrificación, agua, alcantarillado, habilitación urbana y operaciones interbancarias, para permitirles una mayor rotación de sus fondos de operación o fondos en exceso.

## EL AGUSTINO

Surge el 24 de septiembre de 1958 como consecuencia de una invasión violenta y organizada a las faldas del lado oeste, cerro tradicionalmente conocido como San Bartolomé, hoy El Agustino, próximo a San Cosme, en parte de propiedad privada.

En ese año, debido a la fuerte crisis económica que sufría el país y la inestabilidad política por la que atravesaba, la situación de los sectores populares se hacía más difícil.

Específicamente, la barriada El Agustino cuenta con una población de 2708 habitantes distribuidos en 553 lotes. El conjunto de viviendas, edificada en un terreno de topografía

irregular, ofrece la forma de herradura. El Agustino es una de las pocas barriadas donde había una distribución eficiente y funcional de los servicios.

Los indispensables, como reservorios de agua y tiendas, parecían responder a un plan tendiente a satisfacer las necesidades del total de la población.

### *CIUDAD DE DIOS*

El grupo de la invasión de Ciudad de Dios en 1956 se autodenominó La Asociación Mutualista, nombre desusado en las asociaciones de barriadas.

Asimismo Ciudad de Dios fue usada para dar publicidad a la idea propugnada por Beltrán "la casa barata que crece" basada en el desarrollo por medio de la autoayuda, nacida de la experiencia en barriadas y que consistía en una casa pequeña – un núcleo – a la que el dueño podía añadir habitaciones cuando tuviese los recursos necesarios o cuando quisiera hacerlo.

En 1961 se promulgó la Ley de "Barrios Marginales", que rigió la remodelación, saneamiento y legislación de las barriadas, quedando a cargo de esta función la CNV. Este organismo, al poco tiempo dejó su lugar al *Instituto de la Vivienda (INVI)* y, éste, a su vez, a la *Junta Nacional de la Vivienda (JNV)*, creada en el año 1963. La *JNV*, durante el primer gobierno del Arq° *Fernando Belaunde* (1963-1968), al amparo de la Ley de Barrios Marginales, atendió a las barriadas en términos esencialmente asistencialistas.

En 1962 se había creado el *Banco de la Vivienda del Perú (BANVIP)*, cuya función inicial básica era la de servir de caja central al sistema mutual. El Estado, por su parte, emprendió la construcción de la segunda etapa de las Unidades Vecinales y de los Agrupamientos de Vivienda.

El ambiente institucional fue bastante restringido y sus alcances muy limitados, prácticamente la CNV era la encargada de llevar a cabo la "política habitacional del país", la misma que en la práctica se limitó a la proyección y construcción de viviendas propiedad del estado. Debido fundamentalmente a su insolvencia financiera, esto ha sido característica casi común de la mayoría de instituciones públicas, creadas como resultado de los intentos de formulación de una política general de vivienda.

Aun a este nivel, sin embargo, sus limitaciones de carácter financiero ocasionaron similares limitaciones en la labor ejecutora de cada una de las entidades administradoras, lo que es más grave, se distorsionó en esencia los objetivos y justificación de sus programas de vivienda en la medida que las condiciones reales de los créditos por ellas otorgados se debieron adecuar a su crónica escasez de recursos, adquiriendo por tal motivo características que las ponían fuera del alcance, de las familias para las que se destinó el programa. Un ejemplo concreto de este tipo de situaciones, citado por la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda en su "Informe sobre la vivienda en el Perú", lo constituye el Programa de "El Agustino", ejecutado por la CNV, viviendas de un costo total aproximado de S/. 56000 fueron vendidas a plazos no mayores de tres años, con lo que indudablemente no estaba favoreciendo a las clases más necesitadas, tomando en cuenta las cuotas mensuales que estas condiciones implicaban.

Los Gobiernos locales por otra parte, tenían asimismo alguna participación, aunque de forma eventual, dentro de la actividad constructora de viviendas, debiendo destacar por su importancia la labor de la Junta de Obras Públicas del Callao, el Ministerio de Fomento y Obras Publicas y la existencia de algunos organismos de carácter público en el ámbito provincial como la Corporación de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cuzco y la Junta de Rehabilitación de Arequipa; a nivel del sector privado, no existieron por entonces instituciones especializadas en el otorgamiento de créditos hipotecarios exclusivamente dedicados a promover la construcción de viviendas en nuestro medio.

Todas las instituciones y organismos anteriormente mencionados actuaban en forma paralela a la CNV y en la mayoría de los casos, cada una de ellas proyectaba, financiaba y ejecutaba sus propios programas sin el menor sentido de complementariedad e integración, aún la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo **ONPU**, que teóricamente debía planificar el desarrollo urbano y prestar asistencia técnica a los organismos ejecutores, actuaba de manera aislada, no existía de esta manera ninguna institución que administrase la ejecución de determinada política de vivienda.

En consecuencia, el mal empleo de los recursos existentes por la obvia duplicación de funciones, fue lo que obstruyó un efectivo y mayor desarrollo de la actividad constructora durante esos años.

La JNV, durante el primer gobierno del Arq° *Fernando Belaunde* (1963-1968), al amparo de la Ley de Barrios Marginales, atendió a las barriadas en términos esencialmente asistencialistas<sup>23</sup>.

La política de vivienda, en el primer gobierno de Belaunde, estuvo orientada hacia tres objetivos:

- Culminación de las unidades vecinales que se encontraban inconclusas o apenas comenzadas;
- Ampliación y aceleración del programa de agrupamientos de tipo popular iniciado anteriormente; y
- Construcción de nuevos conjuntos de vivienda.

Se puso en marcha la construcción de las cinco unidades vecinales que estaban inconclusas o apenas comenzadas, desde hace muchos años. En las cuatro unidades vecinales inconclusas de Lima y Callao, o sea en la de Mirones, Matute, el Rímac y Santa Marina, se construyen 2,216 viviendas. Y en la Unidad Mariscal Gamarra, del Cuzco, que sólo había sido comenzada, se edificaron 533.

Se amplió y aceleró el programa de agrupamientos de tipo popular, respaldado por un préstamo del BID. Por la suma de US \$ 22'800,000.00, de cuyo monto se había invertido al 31 de julio de 1963 apenas el 20%. Se ejecutaron agrupamientos de tipo popular en Chiclayo, Trujillo, Chimbote, Lima, Ica, Mollendo, Arequipa, Cuzco, Huancayo, etc., con más de 7,000 viviendas.

Construcción del gran conjunto residencial de San Felipe (Lima), con 1,900 viviendas; y el gran conjunto El Palomino (Lima), con alrededor de 2,000 viviendas, a construidas en colaboración con la Beneficencia Pública; y el agrupamiento Santa Cruz, en San Isidro, con 490 unidades. En Arequipa, la construcción del agrupamiento Casa Rosada, con 700 viviendas.

El total de unidades ejecutadas por la Junta Nacional de Vivienda es de 12,238, en comparación con lo ejecutado en el periodo 1950-1962, que fue de 10,685. El monto de las obras licitadas a partir de julio de 1963 ascendió a la suma de S/ 554'954,903.57.

El Fondo de Empleados de la Caja de Depósitos y Consignaciones iniciaron un programa de vivienda, en varias ciudades, con alrededor de 2,000 unidades. Se construyó, entre otros, el agrupamiento Los Recaudadores (Lima), con 900 viviendas. Por otro lado, la Junta de Obras Públicas del Callao, construyó 572 viviendas, correspondiendo 409 de ellas a Santa Marina.

Por decreto supremo del 17 de agosto de 1963 se creó la Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, con la finalidad de planificar y supervigilar la acción de obras públicas que se realicen por la gestión voluntaria de los pueblos.

El plan estructurado contempló un programa de instalación de 26 centrales mayores y 144 básicas. Las centrales mayores, a nivel departamental, constituyeron organismos cooperativos con maquinarias y técnicos especializados. Las centrales básicas fueron organismos a nivel provincial, que realizaban la distribución y mantenimiento de herramientas, materiales y servicios técnicos para llevar a cabo proyectos a base de cooperación popular.

Dentro del programa de Cooperación Popular se efectuaron un total de 1,773 obras, repartidas en 20 departamentos. Las obras fueron de todo tipo. Se construyeron más de 793 edificaciones escolares y 322 kms. de carreteras.<sup>24</sup>

Se puso en marcha la construcción de las cinco unidades vecinales que estaban inconclusas o apenas comenzadas, desde hace muchos años. En las cuatro unidades vecinales inconclusas de Lima y Callao, o sea en la de Mirones, Matute, el Rímac y Santa Marina, se construyen 2,216 viviendas. Y en la Unidad Mariscal Gamarra, del Cuzco, que sólo había sido comenzada, se edificaron 533.

El Fondo de Empleados de la Caja de Depósitos y Consignaciones inició un programa de vivienda, en varias ciudades, con alrededor de 2,000 unidades, entre ellas el agrupamiento Los Recaudadores (Lima), con 900 viviendas. Por otro lado, la Junta de Obras Públicas del Callao, construyó 572 viviendas, correspondiendo 409 de ellas a Santa Marina.

Hacia 1968 el panorama general de la política de vivienda implementada hasta entonces mostraba serias debilidades. El sistema mutual al servicio de los sectores medios resultó liderado por los grupos urbanizadores que lo orientaban a la producción de viviendas de alto costo, por entonces estimada en promedio en \$ 10 000 de la época. En buena medida los precios resultaban inflados por el precio de la tierra. Pero este mercado convencional, según un estudio de aquellos años, dejaba de lado a un 70% de la demanda constituida.



Fotos N° 16b: El autor en la Unidad Vecinal de Mirones

Las previsiones de inversión consideradas no fueron aplicadas y los costos desbordaban los recursos adjudicados. Así tenemos que:

- La *JNV* había invertido unos 2646 millones de soles que en un 90% se habían destinado para programas de vivienda de clase media y solo un 10% para el nivel de bajos recursos.

- No se aplicó integralmente el Plan de Vivienda Decenal 1961-1972, cuya implementación hubiera demandado un desembolso de 797 millones de dólares para construir casi 800 mil nuevas viviendas y rehabilitar otras 340 mil en barriadas y tugurios. Pero el monto anual de inversión estimado era por casi 10 veces más que el monto adjudicado en 1962 a la *CNV*.

- De acuerdo al Plan de Desarrollo Metropolitano 1967-1974 (*PLADEMET*) se requería haber construido 900 000 viviendas, esto es 125 000 viviendas anuales cuya inversión anual, considerando medio millón de viviendas (por los cuatro años de gobierno) en total, era el equivalente al Presupuesto de la República: 1965 y 1966. Ello hubiera supuesto destinar un 7.5% del Presupuesto público para vivienda y en realidad sólo se destinó el 1.5%, es decir 500 millones anuales. (*Zolezzi*)

El Estado en 18 años (1950-1968) había construido 31 mil viviendas, el mismo número que se requería sólo para el año de 1968 (cifra que aumentaba año a año debido a las migraciones). En cuanto a la consolidación de los barrios marginales el costo de instalación de los servicios de saneamiento y electrificación eran de \$ 245 por lote siendo el ingreso promedio anual de sus habitantes de \$ 412. La *JNV* había invertido en barrios marginales y *UPIS* unos 291 millones de soles e incluso a 1967, en momentos de crisis económica, vio reducir su presupuesto en un 10% a pesar de los compromisos asumidos.

---

23 Ramos, Victoria (1991) "Programas de Vivienda del Estado" Editorial: Instituto Nacional de Urbanismo INADUR, Perú

24 Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, arquitecto Fernando Belaúnde Terry, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 1964



En los 7 años del primer Gobierno del Arq. F. Belaunde, se construyeron 135,687 viviendas, a razón de un promedio de 19,384 por año. Estábamos en la hipótesis de que de seguir a ese ritmo alcanzaría un déficit enorme a fines de siglo. Con 312,675 viviendas hasta 1977, el ritmo de la construcción se duplicó bajo el Gobierno Militar, alcanzando un promedio de 39,084 viviendas anuales; es de relevar que el mayor auge de la actividad se dio bajo el Gobierno del General Velasco, alcanzando un ritmo de 43,816 viviendas anuales. Pero nunca se llegó a construir ni la tercera parte de las 150,000 viviendas anuales que serían necesarias para resolver el déficit habitacional.

Dispuestos a evitar que el problema de las invasiones e informalidad aumentase, en 1969 el gobierno de la Fuerza Armada, con el *Gral. Juan Velasco Alvarado* a la cabeza, creó el *Ministerio de Vivienda y Construcción* y en 1971 el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (*SINAMOS*). La idea original consistió en utilizar a *SINAMOS* para movilizar, organizar y controlar a los pobladores; tratando, entre otros propósitos, de convertir los asentamientos en poblaciones modelo donde no sólo se repartieran terrenos, sino también se lograran generar actividades económicas comunitarias para todos los habitantes <sup>25</sup>.

Si bien *SINAMOS* sobrevivió entre 1976 y 1977 fue nada más que un tramitador de asuntos jurídicos de los asentamientos informales, hasta que en julio de 1978 fue disuelto definitivamente.

Entre 1968 y 1980, etapa militar de Velasco y sucesores, la política de vivienda por un lado subsidió a las clases media-alta articuladas por el sistema mutual a los grupos urbanizadores y, del otro lado, desarrolló una política frente a los pueblos jóvenes que consistió en:

- Un mayor proceso de consolidación a través del financiamiento de obras de saneamiento.
- Crecimientos hacia tierras de menor valor, especialmente eriazas.
- Se incrementó el reconocimiento de invasiones y la entrega de títulos de propiedad.

Como consecuencia no deseada de la reforma agraria emergió un mercado ilegal de tierras en zonas ex agrícolas de menor valor comercial, a la que se articularon propietarios, promotores informales y asociaciones y cooperativas de vivienda.

Con el transcurso del tiempo, muchos de estos asentamientos gozaron de un régimen legal de excepción, que pudo considerarse como una respuesta improvisada de las autoridades frente al problema. Las habilitaciones se produjeron precisamente a la inversa de lo que prescribe el urbanismo tradicional. Los informales ocuparon primero el lote, después construyeron, luego habilitaron y solo al final obtuvieron la propiedad del terreno.

Para entonces resultaba claro que la política de vivienda y la presión en las ciudades encontraba como respuesta la formación de pueblos jóvenes. Los resultados obtenidos en el Censo de 1972 mostraron un panorama grave en las viviendas urbanas a nivel nacional: el 49% carecía de agua por la red de tuberías y un 60% carecía de alcantarillado, además el 46% no contaba con electricidad. Cuando Velasco fue derrocado en 1975 por la propia Fuerza Armada, 62 de cada 100 casas construidas ese año en Lima eran informales y solo 38 eran formales. Los pueblos jóvenes pasaban los mil a nivel nacional (Cuadro N° 15).

**CUADRO N° 15**  
**POBLACION EN PUEBLOS JOVENES A 1976**

<b>AMBITO</b>	<b>NRO. DE PP.JJ.</b>	<b>POBLACIÓN EN PP.JJ.</b>	<b>POBLACIÓN URBANA A NIVEL NACIONAL</b>	<b>TOTAL POBLACION NACIONAL</b>	<b>% PP.JJ. SOBRE EL TOTAL NACIONAL</b>
<b>NACIONAL</b>	807	2'331	9'795	12'126	19%
<b>LIMA Y CALLAO</b>	319	1'113	4'075	5'188	21%

Fuente: SINAMOS 1976

El problema de la vivienda en estos años se podría resumir en las siguientes características:

- \* Los recursos del Sector Público eran insuficientes para proveer viviendas adecuadas en proporción a las necesidades de la población.
- \* El costo de la vivienda era alto debido al elevado costo de los materiales y técnicas.
- \* Eran escasos los programas dirigidos a atender a las familias de los menores ingresos.
- \* Se dio una creciente escasez de viviendas en alquiler y consecuentemente alto costo del servicio.
- \* La población no estaba informada sobre las maneras de acceso a la vivienda debido a la poca divulgación de los dispositivos legales y reglamentos que norman su adquisición.
- \* Faltaba control de los programas de vivienda del sector no público, presentándose frecuentemente conflictos entre promotores, vendedores y compradores, así como grupos de asociados pro-vivienda <sup>26</sup>.

Cabe mencionar que durante el régimen del Gnal. Velasco, se creó en Lima uno de los más importantes asentamientos humanos: Villa El Salvador.

### **VILLA EL SAL VADOR**

Villa El Salvador fue fundada en 1971, como respuesta del gobierno militar reformista de Juan Velasco Alvarado a una invasión de tierras organizada por migrantes recientes y pobladores de los tugurios y callejones de Lima. La invasión original de terrenos estatales fue organizada por unas 200 familias, pero en sólo unos días unas 9,000 familias más se juntaron a la invasión, que ya desbordaba a la propiedad estatal y afectaba a terrenos de propiedad privada. Presionado para que demostrara su compromiso con los sectores pobres que su régimen prometía beneficiar, Velasco decidió reubicar a los invasores a un extenso arenal árido y desierto a 26 kilómetros al sur de Lima.

Miles de familias pobres recibieron tierras del gobierno del Gnal. Velasco en este nuevo asentamiento, que los pobladores dieron el nombre de Villa El Salvador, y que se convertiría en la vitrina urbana de la "revolución" velasquista.

Los planificadores del Estado tuvieron la tarea de convertir esta invasión en la primera comunidad urbana planificada en el Perú. Así el gobierno militar pretendía resolver el problema de la contenida demanda por la vivienda en Lima al mismo tiempo que se obtendría respaldo popular para su programa de reformas.

La estructura de la comunidad fue trazada cuadra por cuadra, en forma cuadrículada. Cada manzana estaba conformada por 24 lotes familiares y cada 16 manzanas conformaban un grupo residencial. Cada uno de estos grupos tenía un espacio delimitado para proyectos comunales como nidos, centros de reunión, comedores populares y canchas de fútbol. Veinticuatro grupos conforman un sector (hoy día existen nueve sectores en Villa El Salvador). Esta división territorial fue diseñada no sólo para racionalizar el proceso de urbanización, sino también para que facilitase la organización local. Cada cuadra elegía tres representantes y ocho de los 48 elegidos en cada grupo residencial eran elegidos para ser los dirigentes principales del grupo.

Del gobierno militar del *Gral. Francisco Morales Bermúdez* se pueden rescatar dos innovaciones a la política de vivienda aplicada hasta entonces. El D.L. 22951 de julio de 1979 creó el Fondo Nacional de Vivienda (*FONAVI*) para atender las demandas de vivienda, el cual se formaría gracias al aporte de trabajadores y empresarios más un aporte del Estado que no se produjo ya que en 1981 dicho aporte fue derogado de acuerdo al artículo 136 de la Ley Anual de Presupuesto 23233 <sup>27</sup>.

La creación del *FONAVI* fue muy importante ya que hasta entonces las políticas de vivienda se sustentaban en fondos públicos o préstamos internacionales.

La otra innovación importante fue el D.L. 22612 (1979) cuyo propósito fue establecer una nueva política estatal que tienda a desmovilizar a los habitantes de los Asentamientos Humanos Urbano-marginales, así como disolver sus organizaciones. Los Pueblos Jóvenes son incorporados al casco urbano de la ciudad bajo la jurisdicción de los municipios. Orientaciones en esa dirección se habían dado entre 1966 y 1968 pero el golpe militar cortó esa política de descentralización.

La década del setenta está marcada por la reorganización del aparato estatal, en manos del Gobierno Militar (1968-1980). Importantes funciones de planeamiento del país recayeron en el Instituto Nacional de Planificación. En lo que al sector vivienda se refiere, se creó el Ministerio de Vivienda, que absorbió a las entidades precedentes. En la misma década se ampliaron sus funciones transformándose en Ministerio de Vivienda y Construcción; y en 1971 el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (*SINAMOS*). Al lado de este ministerio se creó un brazo propietario y constructor de viviendas, la Empresa Administradora de Inmuebles (EMADI) y un ente financiero, el Banco de la Vivienda del Perú (BVP). Junto con el Banco Central Hipotecario y el pujante sistema de mutuales de ahorro y crédito para la vivienda, el sector vivienda auspició numerosos programas de edificaciones en edificios multifamiliares y, sobre todo de urbanizaciones con construcción simultánea. Esto permitió que una parte importante de los sectores asalariados y medios en las grandes ciudades pudieran satisfacer sus expectativas de vivienda. La fuerza del Ministerio de Vivienda y Construcción fue tal que hubo momentos en que se llegó a absorber ciertas funciones que corresponden a las municipalidades, tales como la expedición de licencias de urbanización. No obstante, la base de la política edificadora fue la promoción estatal y sus subsidios tanto a productores como a compradores, lo cual mostró sus limitaciones en la segunda mitad de la década del setenta, cuando el país entró en crisis como consecuencia del agotamiento del modelo económico estatista del gobierno militar y del impacto de la crisis petrolera mundial.

La pauta que caracterizó la política de vivienda hasta los años 80 fue la de adaptar a nuestra realidad el pensamiento arquitectónico inglés de la Ciudad Jardín, Este consistía en ubicar en una “súper manzana” –de dos a diez hectáreas-, diversos pabellones habitacionales en la periferia, dejando al centro una gran losa libre para destinarse a parques, campos deportivos, colegios, centros comerciales y otras actividades comunitarias. Entre tanto en el interior del país no se dio este gran desarrollo, por lo menos no con tanta antigüedad e importancia. Se podría afirmar que los primeros multifamiliares datan del periodo 1963-1968, destacando entre ellos el Nicolás de Piérola, en Arequipa; Mariscal Gamarra, en el Cuzco, y otros en Trujillo, Chiclayo y Piura.

---

26 Ministerio de Vivienda y Construcción (1977) "Plan de Acción del Sector Vivienda y Construcción" Editorial: Oficina de Información y Comunicación Ministerio de Vivienda y Construcción, Perú.

27 Zolezzi Ch, Mario (2001) "Situación de la Vivienda", Lima

La idea cumplió con dos objetivos básicos: erradicar el automóvil y los peligros derivados de su utilización en las cercanías del ámbito domiciliario, y superar los problemas provocados por la excesiva densidad urbana.

Luego, en la década de los 80, se introdujo una modificación por medidas de seguridad: el automóvil podía ingresar e incluso guardarse dentro del conjunto. Fue una medida realmente necesaria que se aplicó debido al incremento de la delincuencia común.

Esa es la diferencia principal entre las viviendas de la llamada Primera Generación, como la Unidad Vecinal N° 3, Mirones, Matute, El Rímac, Santa Marina, Palomino y San Felipe, y las de la segunda etapa, como son las Torres de Limatambo, Ciudad del Deporte, Santa Rosa y otros proyectos construidos durante el segundo período del Arq. Belaunde.

### **2.6.2 SEGUNDO GOBIERNO DEL ARQ. FERNANDO BELAUNDE TERRY (1980-1984)**

Durante este periodo el Estado continuó con su enfoque social en la atención de la demanda de vivienda, sin embargo la orientación principal de sus acciones e inversiones fue la construcción de conjuntos habitacionales que dieron acceso a la población de los sectores medios. Para ello se creó la Empresa Nacional de Edificaciones *ENACE* que se encargaría de los futuros programas de vivienda con apoyo del *BANVIP* y los recursos del *FONAVI*. *ENACE* realizaría licitaciones públicas, supervisaría las obras realizadas por contrata y otorgaría asistencia técnica al usuario.

Los recursos de *FONAVI* sustentaron políticas de conjuntos habitacionales como las Torres de San Borja, Limatambo, entre otros. Para ello se creó el mecanismo de la hipoteca social como línea de crédito con tasa preferencial a ser canalizado por el *BANVIP* y el sistema mutual.

En todos los proyectos ejecutados se utilizaban estas líneas de promoción y financiamiento de vivienda. Estos sistemas de financiamiento implantados no dieron acceso a la población

de menores recursos debido a los requerimientos exigidos (ingresos económicos, títulos de propiedad, garantes, etc) y los grupos medios se encontraron con grandes dificultades al agudizarse la crisis económica, la situación era deplorable, con el dólar cotizando a 12.000 soles, la inflación en torno al 230%, la deuda externa rebasando los 14.000 millones de dólares y el desempleo afectando a casi una tercera parte de la población activa. El Estado era insolvente ante sus deudores y el Gobierno incurrió de hecho en la suspensión de pagos, si bien no llegó a declarar la moratoria de la deuda.

El Ministerio de Vivienda y Construcción pasó a denominarse sólo Ministerio de Vivienda. Se establecieron el *Instituto Nacional de Desarrollo Urbano INADUR* y el *Instituto de Investigación y Normalización de la Vivienda ININVI*.

El *INADUR* se crea como una institución pública descentralizada del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento mediante Decreto Legislativo N° 144, del 12 de Junio de 1981. Al *INADUR* se le da la importante tarea de dirigir a nivel nacional, y en concordancia con los lineamientos de política sectorial, programas orientados al fortalecimiento de los órganos e instituciones regionales y locales vinculados con el acondicionamiento y desarrollo de los centros poblados y el mejoramiento de la calidad de vida de su población. Asimismo, promueve, coordina, conduce y difunde estudios e investigaciones físico - territoriales, socio - demográficos, económico - financieros y científico – tecnológicos de aplicación nacional.

Durante este gobierno, *ENACE* construyó en Lima 2993 casas, 10860 departamentos, 4237 núcleos básicos y 17303 lotes con servicios. Se puso en operación sorteos para la adjudicación de los conocidos departamentos y casas del *FONAVI*, dicho sorteo mostró la demanda por vivienda de la clase media a quien fue dirigida: se presentaron 105 mil postulantes para las "Torres de San Borja". Al igual que en primer gobierno, Belaunde destinó mayores recursos a las clases medias que a las clases populares: el 74.6 % de los 158 millones de dólares invertidos fueron a la vivienda construida, es decir culminada y no a la construcción progresiva.



Fotos N° 17 y 18: Torres de Limatambo y San Borja, importantes conjuntos habitacionales masivos edificados durante el gobierno de Belaunde.

En cuanto a la política frente a los asentamientos humanos el gobierno de Fernando Belaunde, recurriendo a *ENACE* y el *FONAVI*, dejó de lado la política de lotes sin servicios para orientarse a la de núcleos básicos, que se duplicaron en relación a la obra del gobierno militar, y a la de lotes con servicios que se triplicó.

Estos programas se ubicaron en zonas de menor valor de la tierra: Villa el Salvador, San Juan de Lurigancho y Ventanilla sobre los terrenos eriazos del Estado. Se creó un programa de créditos específicos para la autoconstrucción y provisión de servicios y municipalizó parcialmente la problemática barrial lo que, a su vez, impulsó programas de acceso al suelo e incrementó la distribución de títulos de propiedad.

El 28 de Setiembre de 1980 se creó el *Banco de Materiales BANMAT* por medio de la Ley 23220, como una Empresa Estatal de derecho privado, sin fines de lucro, con autonomía económica, financiera y administrativa; organizada bajo la modalidad y amparo del régimen de las Sociedades.

Para ubicar su importancia debe indicarse que, si bien desde 1956 el gobierno discutió la manera de apoyar a los procesos de autoconstrucción popular, no resultaba significativo lo elaborado hasta entonces. En adelante el *BANMAT* permitiría el establecimiento de líneas de crédito que aportarían a la consolidación de la vivienda barrial (Cuadro N° 16). Así,



después de 20 años de expedida la Ley de Barrios Marginales se avanzaba en mecanismos crediticios específicos de apoyo a la autoconstrucción.

De otro lado, con apoyo del *BANVIP* entre 1980-1985 se apoyó la provisión de servicios básicos en pueblos jóvenes que, después, pasaría a convertirse en el aspecto central de la política de vivienda frente a estos sectores.

**CUADRO N° 16**

**Estadística de Préstamos Aprobados/Otorgados 1980-1985**

AÑOS	NRO. DE PRESTAMOS	MONTO OTORGADO US\$
1980-1981	2 232	2 600 000
1982	5 809	7 535 000
1983	8 766	8 849 000
1984	9 677	8 879 000
1985	9 085	4 875 000

*Fuente: BANMAT Memoria Anual 1999*

La Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda transfirió las acciones relacionadas con los pueblos jóvenes a las jurisdicciones de las municipalidades provinciales, ratificando el DL 22612 de 1979; en adelante las municipalidades del país, especialmente los Concejos provinciales, atenderían las demandas de los pueblos jóvenes referidas a la regularización, entrega de títulos de propiedad y programas de acceso ordenado al suelo; complementando, de esta manera, esfuerzos entre el gobierno nacional y el gobierno municipal.

Este último aspecto fue priorizado por la gestión de la Municipalidad de Lima Metropolitana, bajo la administración del alcalde Alfonso Barrantes (1984-1986) de Izquierda Unida, quien propuso medidas como la constitución de "bancos de tierras" para implementar proyectos públicos y promovió, desde la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano, programas municipales de Habilitación Urbana para vivienda.

A su vez, el gobierno nacional se interesó por este aspecto con la Ley 23948 que declaró de interés público y prioridad nacional la ejecución en terrenos eriazos del programa denominado *Techo Propio TEPRO*. Fue, como en el caso de la Municipalidad de Lima, un intento por promover alternativas a la ocupación ilegal y desordenada pero, en este caso, no se tradujo en proyectos significativos<sup>25</sup>.

En lo que respecta al saneamiento físico legal y la regularización de la tierra, tanto el gobierno nacional como las municipalidades dispusieron nuevas amnistías a los invasores de tierras.

Esta política de amnistiar a invasores fue adquiriendo tradición dado que las leyes no pueden regular la realidad de crisis urbana y del crecimiento informal. En consecuencia, las amnistías ampliaban el número de beneficiarios de la regularización de la tenencia.

La venta de terrenos agrícolas ilegalmente convertidos en urbanos había dado lugar a centenares de vecindarios nuevos y a miles de casas edificadas sobre ellos. Sólo en los primeros meses de 1985, 45 asociaciones y cooperativas habían logrado vender alrededor de 600 000 metros cuadrados. Para ello se hicieron públicas y recurrieron a una profusa propaganda en los medios de información con el propósito de conseguir el mayor número de afiliados posible.

En semejantes condiciones la actividad de asociaciones y cooperativas no podía seguir pasando inadvertida por las autoridades. En medio de una cobertura periodística de considerable envergadura, denunciaron el hecho y procedieron a sancionarlas por urbanizar sin licencia terrenos agrícolas, imponiéndoles cuantiosas multas, demoliendo las casetas de ventas e, inclusive, iniciando sanciones penales contra los corredores informales.

Sin embargo cuando las autoridades trataron de sancionar a las asociaciones y cooperativas, descubrieron que con ello no eliminaban las viviendas que por millares se habían venido construyendo sobre los terrenos que eran materia de infracción. Las municipalidades dispusieron un empadronamiento de los pobladores para regularizar su situación. Luego, en 1985, el congreso promulgaría una ley en que daba un plazo de 60

días a las cooperativas de vivienda para entregar títulos de propiedad a sus asociados; consagrando un avance informal.

En el caso de Lima Metropolitana, entre 1981 y 1986 la Municipalidad emprendió masivos procesos de entrega de títulos de propiedad, si hasta 1980 se habían entregado 26 122 títulos, ente 1982 y 1983 bajo la gestión del alcalde Eduardo Orrego se expidieron 23 145 títulos. Es decir, en dos años se otorgó casi lo mismo que en los 20 años precedentes. Entre 1984 y 1986, bajo gestión de Alfonso Barrantes se entregaron 130 245 títulos, más del doble de los entregados hasta entonces.

El punto crucial de la política de vivienda fue un avance significativo en transferir administrativa y políticamente la atención de los pueblos jóvenes a las municipalidades, provinciales y distritales. Esto permitió reales avances en el saneamiento legal y acercó a los pobladores a los gobiernos locales, promoviendo importantes experiencias de congestión y desarrollo local. Resultó importante la creación del *BANMAT* pues de manera estructurada se abrieron líneas de crédito para apoyar la autoconstrucción en los barrios populares. En términos generales los mayores recursos se destinaron a la vivienda construida. Fue importante que la política de lotes tizados cediera paso a la de los lotes con servicios, que resultaban mejores soluciones para los pobladores.

En términos generales el esfuerzo público a través de *ENACE* y del *FONAVI* resultó, no obstante, siendo superado por el incremento de la demanda. Así, por ejemplo, en Lima los alrededor de 17 303 lotes con servicios construidos fueron pocos en relación a los 70 mil lotes que, en esos años, se formaron por invasión. Una consecuencia no intencionada de la política de amnistiar a los invasores fue la generación de un círculo vicioso -que podría ser una costumbre- en el crecimiento de las ciudades: se invade porque no existen alternativas en el mercado formal de vivienda, a su vez el Estado reconoce, amnistía e inicia la regularización a la vez que se va formando una nueva demanda que invadirá, percibiendo que, tarde o temprano, el Estado los reconocerá <sup>26</sup>.

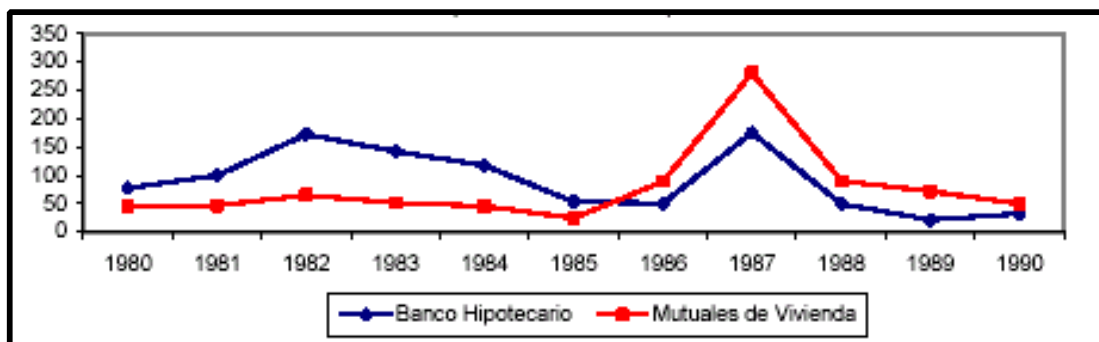
**CUADRO N° 17**  
**RECURSOS DEL FONAVI Y DEL BANCO DE LA VIVIENDA**  
**DESTINADOS A LAS MUTUALES DE VIVIENDA (en millones de US\$)**

Año	Banco de la Vivienda	FONAVI	Total
1980	31,3	0,0	31,3
1981	42,6	5,5	48,1
1982	24,8	17,5	42,3
1983	7,3	18,9	26,3
1984	8,5	20,3	28,9

Fuente: SBS / Instituto APOYO

En el caso del financiamiento obtenido a través de los depósitos de ahorro, tanto las mutuales como el Banco Central Hipotecario ofrecían una rentabilidad mayor que otros intermediarios financieros (bancos comerciales), con el objeto de captar importantes sumas de dinero para destinarlas al financiamiento de la vivienda (con recursos del Fonavi y Banvip, Cuadro N° 17). A continuación, se evalúa la dinámica que tuvo el mercado de crédito hipotecario durante los años 80. Para tal efecto, se toma en cuenta el monto total de los créditos concedidos por el Banco Central Hipotecario y las mutuales de vivienda.

**CUADRO N° 18**  
**MONTO DE COLOCACIONES DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS**  
**(en millones de US\$)**



Fuente: SBS / Instituto APOYO

De acuerdo con la información obtenida de los anuarios de la SBS (Cuadro N° 18), las colocaciones de créditos hipotecarios para vivienda, tanto del Banco Central Hipotecario como de las mutuales de vivienda, se lograron recuperar luego de la crisis en la que entró el sistema de financiamiento de la vivienda en la década anterior, producto del mal manejo de estas instituciones y de una crisis económica generalizada. Así, entre 1980 y 1982, las colocaciones otorgadas por estas dos instituciones prácticamente se duplicaron. Sin embargo, el crecimiento se detuvo en 1983, año a partir del cual se observa una tendencia decreciente que se extiende hasta 1985. Esa tendencia se revirtió en 1986, año en que también cambió la importancia relativa de las instituciones especializadas que otorgaban créditos hipotecarios, ya que las mutuales de vivienda comenzaron a tener una participación más activa en el financiamiento de la vivienda, situación que se mantuvo hasta finales de la década. Sin embargo, en 1988, el sistema entró en una profunda crisis que se reflejó en una caída drástica de sus colocaciones.

Uno de los factores que influyeron en el crecimiento y la caída de las colocaciones de crédito hipotecario fue la dinámica que experimentó la actividad económica del país. En una economía en crecimiento, tanto el nivel de empleo como los salarios y sueldos reales promedio aumentan, lo cual contribuye a un incremento en la demanda efectiva de vivienda <sup>27</sup>.

---

25 De Soto H, (1989) "El Otro Sendero" 8va Edición Instituto Libertad y Democracia Editorial: Printer Colombiana Ltda, Colombia

26 Zolezzi M, (1985) "Autoconstrucción y lucha por el Agua" Editorial: DESCO, Perú.

27 Eyzaguirre H, Calderón C (2003) "El mercado de crédito hipotecario de Perú" Inter-American Development Bank Research department Documento de Trabajo #497. Instituto Apoyo. Editorial: Inter-American Development Bank Felipe Herrera Library, USA

### **2.6.3 GOBIERNO DEL DR. ALAN GARCIA PEREZ (1985-1990)**

La informalidad seguía creciendo, el fracaso frente a las asociaciones y cooperativas fortaleció las modalidades informales de acceder a la propiedad. Así durante 1985 se multiplicó la toma de terrenos, producto del cambio de gobierno. Según propia declaración del entonces *Ministro del Interior, Abel Salinas*, ante el Congreso de la República, hasta octubre de ese año se habían producido 282 nuevas invasiones. Para fines de 1985, por cada 100 casas levantadas ese año en Lima, los informales era propietarios de 69 y los formales de 31.

El Gobierno Central, acorde con el carácter general de su concepción del Estado "*...dar lo necesario a muchos antes que dar demasiado a pocos...*", orientó las acciones del sector vivienda, en gran medida, hacia las ciudades intermedias; dejando a Lima Metropolitana con un reducido porcentaje de éstas.

La principal herramienta con la que contó el Ministerio de Vivienda, órgano central del sector, fue la promoción y desarrollo de un amplio programa de habilitaciones urbanas progresivas de lotes con servicios y núcleos básicos para familias de bajos ingresos. De hecho la meta nacional en el Gobierno para el periodo fue de 520 000 unidades de vivienda, de las cuales 510 000 lo construirían lotes con servicios y viviendas básicas.

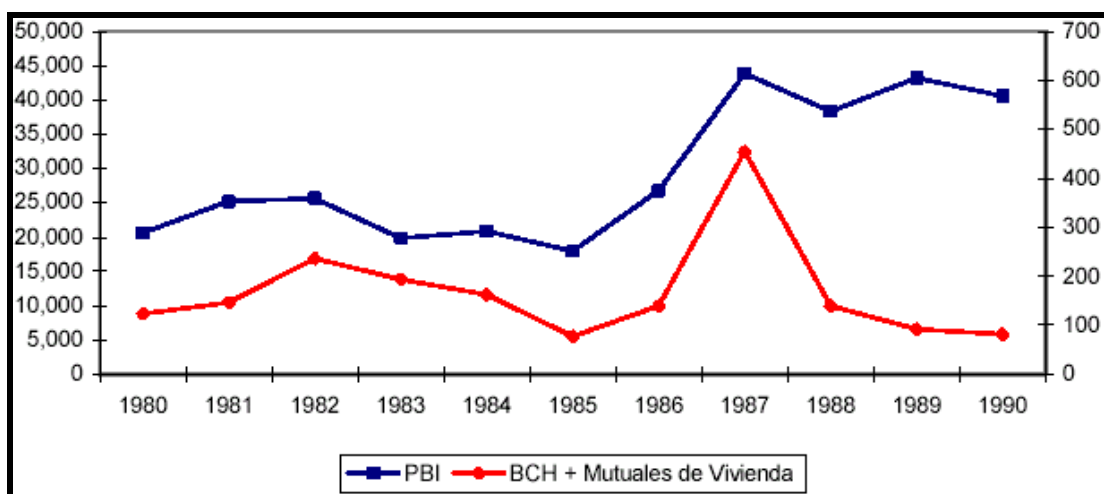
Cuestionada la orientación de los recursos públicos a sectores sociales menos necesitados, se planteó una política de democratizar la vivienda y hacer que el Estado llegue con sus créditos a los autoconstructores. Aunque existían antecedentes, se abrió aquí otro punto de inflexión en la política pública por el énfasis puesto en la provisión de servicios básicos a los pueblos jóvenes, lo que representó un cambio de orientación en la acción del *BANVIP*.

El gobierno de García aceptaba que no podrían elaborar un plan de construcción de viviendas pero si que podrían proveer lotes con servicios y que la gente autoconstruyera sus viviendas con materiales y créditos otorgados por el Estado.

Al finalizar el gobierno de F. Belaunde, el BANVIP cobraba una tasa de interés del 70%, la política del gobierno de A. García optaba por reducir el interés a un 25%<sup>27</sup>.

Los sectores medios continuaron siendo beneficiados de la política pública a través del subsistema especializado en financiamiento habitacional constituido a lo largo de tres décadas. Este subsistema estaba integrado por el *BANVIP*, como organismo central, el Banco Central Hipotecario (BCH) y el sistema mutual.

**CUADRO N° 19**  
**EVOLUCIÓN DEL PBI Y EL MONTO DE COLOCACIONES DE CRÉDITOS**  
**HIPOTECARIOS (en millones de US\$)**



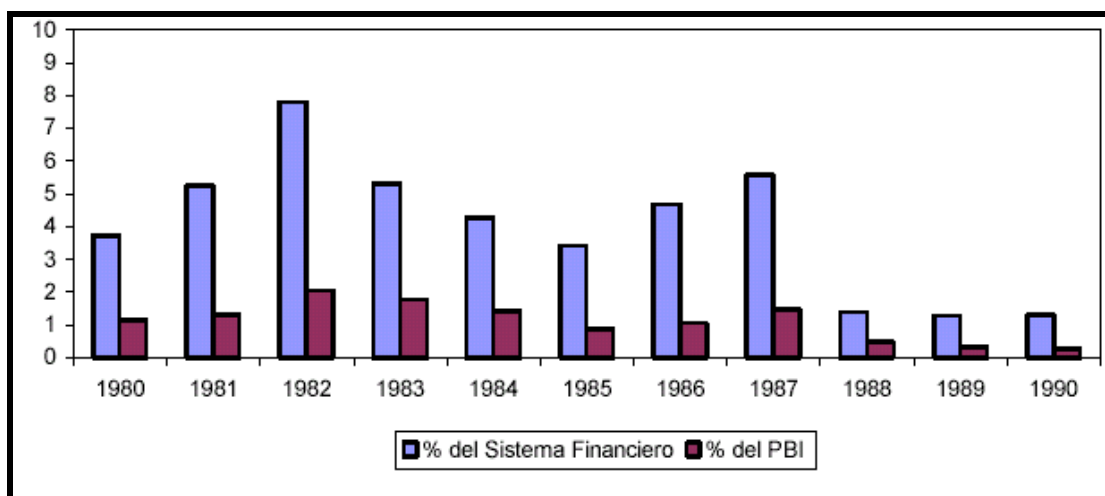
Fuente: SBS / INEI / Instituto APOYO

Tal como se observa en el gráfico (Cuadro N° 19), el mercado de crédito hipotecario ha mostrado mayor dinamismo en las etapas de auge económico y una tendencia a la contracción en las épocas de recesión. En particular, entre los años 1985 y 1987, la economía peruana creció rápidamente, en el marco de una política de expansión del gasto público que tuvo un volátil efecto de reactivación en diversos sectores económicos, siendo uno de ellos el mercado de crédito hipotecario.

Como se mencionó anteriormente, en esos años las colocaciones hipotecarias crecieron a tasas muy elevadas, pero luego, en la etapa de recesión e hiperinflación experimentada entre 1988 y 1990, este mercado, como muchos otros, también se vio sumamente afectado. Según la estadística revisada, entre 1980 y 1987, los créditos hipotecarios representaron sólo 7% del total de los créditos otorgados por el sistema financiero, lo cual demuestra que los intermediarios financieros prefirieron otorgar préstamos a otros sectores de la economía. Entre 1988 y 1990 su importancia decrece, pasando a representar alrededor de 2% del total de los créditos otorgados (Cuadro N° 20), a raíz de la profunda crisis en la que cayeron las instituciones especializadas en el financiamiento de la vivienda. De otro lado, el porcentaje de esos créditos respecto al PIB muestra una dinámica similar durante estos años, representando las colocaciones de crédito hipotecario entre 0,5% y 1% del PIB. En los años de crisis, esas colocaciones representaron apenas 0,2% del PIB (Cuadro N° 20).

**CUADRO N° 20**

**COLOCACIONES DEL BCH Y LAS MUTUALES DE VIVIENDA COMO % DEL TOTAL DE COLOCACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO Y % DEL PIB**



Fuente: SBS / INEI / Instituto APOYO



Entre 1985 y 1990 las mutuales otorgaron 37 808 créditos para vivienda, de los cuales, cerca de 23 mil correspondieron a un número similar de viviendas construidas como Programas Masivos con recursos del *FONAVI*, a través del *BANVIP*. De las 37 808 viviendas construidas por las mutuales 22 800 correspondieron a créditos con recursos del *FONAVI*; 6 636 a viviendas financiadas con una línea del Banco Central de Reserva (BCR) y las restantes 8 732 viviendas financiadas con recursos propios de las mutuales. Es decir, un 60% de la obra de las mutuales fue alimentada a través del *FONAVI* (Cuadro N° 21).

Entre las obras financiadas por el *FONAVI* y las mutuales, cabe resaltar la Urbanización Antonia Moreno en Ventanilla donde se construyeron 4 200 viviendas entre Enero de 1986 y 1990. Además proyectos como: Las Torres de Barranco y el Pinar de Carabayllo<sup>28</sup>.

**CUADRO N° 21**

**RECURSOS DEL FONAVI Y DEL BANCO DE LA VIVIENDA  
DESTINADOS A LAS MUTUALES DE VIVIENDA (en millones de US\$)**

Año	Banco de la Vivienda	FONAVI	Total
1980	31,3	0,0	31,3
1981	42,6	5,5	48,1
1982	24,8	17,5	42,3
1983	7,3	18,9	26,3
1984	8,5	20,3	28,9
1985	3,3	10,2	13,5
1986	37,5	0,0	37,5
1987	128,8	0,0	128,8
1988	42,6	0,0	42,6
1989	22,2	0,0	22,2
1990	10,0	0,0	10,0

Fuente: SBS / Instituto APOYO

Ya para 1987, el Dr. Alan García declaraba en su Mensaje Presidencial:

*"...la vivienda creció 23% en 1986, mientras toda la economía había crecido 8.5% y esto fue posible por la actividad de autoconstrucción de la población impulsada al haberse mantenido controlado los precios de cemento y otros elementos de construcción. Por eso el plan nacional se apoya en la actividad auto constructora del pueblo. Para que el Perú construya hay que ayudar a la población a construir no solamente pretender construir en su nombre. El plan nacional de vivienda se apoya en la autoconstrucción ofertando lotes con servicios y créditos con intereses preferenciales. Así entre agosto de 1986 y julio de 1987 el plan global ha atendido con una inversión de 5 billones 628 mil millones a un total de 612 mil familias: 38 300 lotes básicos en programas masivos de habilitación; 26 562 viviendas financiadas con recursos del FONAVI, mutuales y Banco Hipotecario; 23 610 créditos en materiales para la construcción; 266 000 familias atendidas con servicios de agua potable y alcantarillado por SEDAPAL Y SENAPA; 110 000 títulos de propiedad por otras modalidades de solución habitacional,..."*

Sin embargo, después de 1988, con el endurecimiento de la crisis y la hiperinflación que se desató en la economía peruana, nuevamente se deprimió el sistema mutual. Pero este período sirvió para que un importante sector de propietarios de clases medias de departamentos en conjuntos residenciales pudieran saldar fácilmente las deudas pendientes. Esto ocurrió debido a que los ajustes de intereses y el valor real de las deudas no fueron ejecutados a tiempo por el Estado, en desmedro de los recursos públicos. En la práctica se condonaron las cargas hipotecarias pendientes de los sectores medios por entonces endeudados, pero el Estado quedó sin recursos para nuevos proyectos.

**Factores que condujeron a la crisis en la que cayó el financiamiento de las viviendas por medio de la concesión de créditos hipotecarios:**

La revisión bibliográfica y el análisis de los datos y estadísticas oficiales permite hallar una serie de factores que explicarían la crisis de este sector.

Un factor fundamental para explicar esta crisis fue la recesión y la hiperinflación que experimentó la economía en los tres últimos años de la década. Entre 1988 y 1990, la actividad económica se redujo en alrededor de 10% y la inflación llegó a 7.649% en 1990, cifra sin precedentes. Todo ello provocó una caída en los ingresos de la población. Según las estadísticas sobre remuneraciones, entre 1987 y 1990, los sueldos y salarios reales promedio se redujeron en más de 60%, lo cual hizo que las familias contaran con menos recursos para invertir en vivienda.

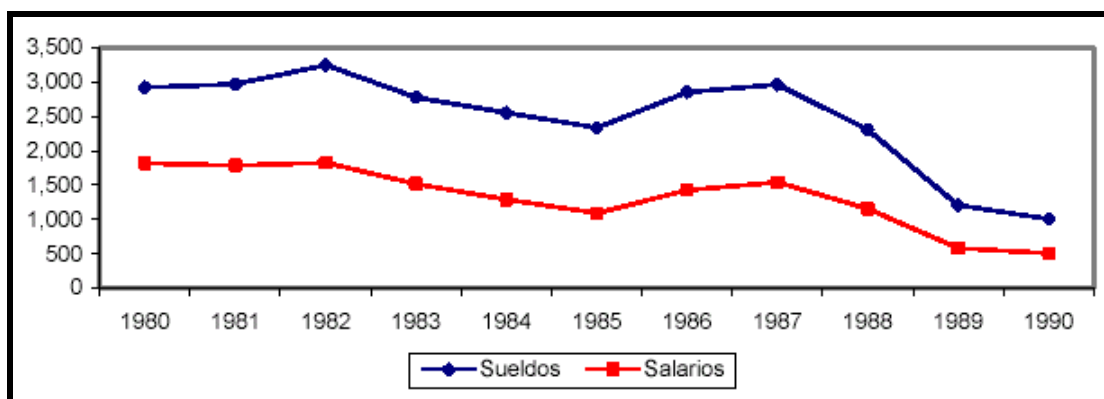
Cuando el gobierno de Alan García llega, se decide no pagar la deuda externa, lo que origina un gran recurso económico del cual poder abastecerse. Ese dinero se usó en inversiones que se orientaron al crecimiento productivo del país; lo cierto es que con esta medida el Perú vivió 2 años y medio (aproximadamente) de auge económico para luego caer en la desestabilidad económica. En estos dos primeros años la producción nacional creció 9 y 7% en los años 1986-1987, los salarios de los trabajadores subieron considerablemente, el sueldo mínimo subió en un 94%, el consumo interno creció aceleradamente y supuestamente con este aceleramiento también debió crecer la producción, pero esto no se dio así, ya que las empresas peruanas decidieron llevar su dinero al extranjero antes que invertirlas en el Perú, fue entonces cuando el Perú se quedó sin producción y al escasear los productos los precios empezaron a subir de manera considerable. A este hecho se suma la acelerada migración que se venía produciendo desde años anteriores, lo cual hizo que Lima metropolitana creciera de forma horizontal por la creación de numerosos asentamientos humanos lo cual produjo el hacinamiento de la ciudad, además de la baja calidad de vida.

La caída en las remuneraciones provocó una baja en la demanda de créditos hipotecarios, un deterioro en la calidad de la cartera de créditos hipotecarios, ya que algunas familias no pudieron cumplir sus obligaciones, y desinterés por parte de las mutuales y del Banco Central Hipotecario en otorgar esta clase de préstamos, debido al aumento de la percepción de riesgo de no pago.

Toda esta situación hizo que las mutuales prefirieran otorgar préstamos de mediano y corto plazo, en desmedro de los de largo plazo tales como los de financiamiento a la vivienda. Esas instituciones aumentaron su cartera de colocaciones en préstamos de naturaleza distinta a la construcción y la vivienda de más de 50% hacia mediados de la década a menos de 30% a finales de la década.

### **CUADRO N° 22**

#### **SUELDOS Y SALARIOS REALES PROMEDIO – LIMA METROPOLITANA (S/.)**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción Social

Conjuntamente con la caída de las remuneraciones producto de la crisis económica (Cuadro N° 22), en el segundo lustro de esa década se produjo un alza de los costos de los materiales de construcción y de la mano de obra. Tanto el índice real de precios de los principales materiales y accesorios de construcción como el costo en soles constantes de la mano de obra de la construcción civil (cemento, barras de hierro, cal, etc.) aumentaron sostenidamente.

Según las estadísticas, entre 1985 y 1990, el costo hora-hombre de oficiales y operarios en edificación y el costo de los principales materiales de construcción, en promedio, se duplicó. La elevación de esos costos se reflejó en el aumento del precio de las viviendas. Por ejemplo, el índice real de costos de la construcción de viviendas de tipo económico aumentó en más del 100% durante ese período. Todo ello desincentivó a muchos hogares a solicitar créditos hipotecarios.

Como ya se mencionó, la crisis económica produjo un deterioro en la calidad de la cartera de créditos hipotecarios. Tal como se observa (Cuadro N° 23), a finales de la década, la cartera de colocaciones de las mutuales de vivienda se deterioró: el rubro castigos y provisiones aumentó considerablemente, tanto en términos nominales como en porcentaje respecto de los ingresos financieros.

Esta situación, la contracción de los ingresos financieros, el considerable incremento de los egresos financieros y la fuerte reducción de otros ingresos, hicieron que el sistema mutual mostrara en los tres últimos años de la década un resultado económico negativo. Los castigos y provisiones del sistema mutual pasaron de representar 3% de los ingresos financieros en 1986 a alrededor de 20% en 1990 (Cuadro N° 23). Ello tuvo un fuerte impacto en el resultado económico de esas instituciones.

De otro lado, el Gobierno del Dr. García, ante la crisis económica que afrontaba, redujo drásticamente los recursos que destinaba a financiar a esas instituciones y dio prioridad a otros sectores. Ello provocó que las mutuales y el Banco Central Hipotecario contaran con menos recursos para financiar préstamos hipotecarios.

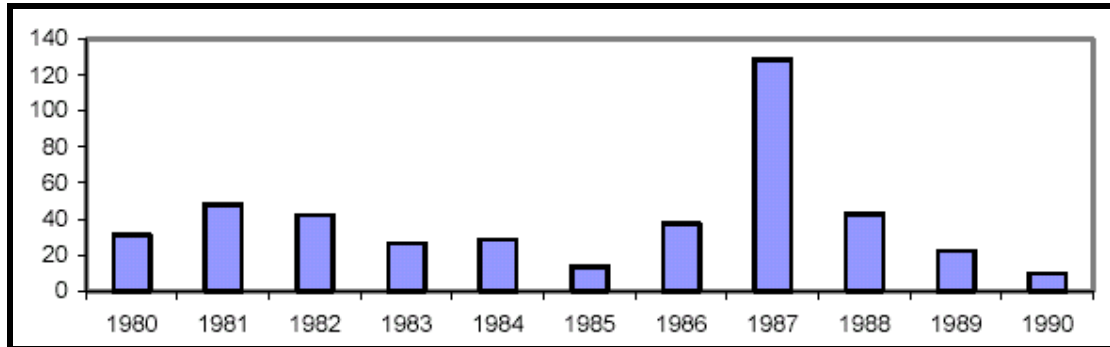
**CUADRO N° 23**  
**RESULTADO ECONÓMICO DE LAS MUTUALES DE VIVIENDA**  
**(en millones de US\$ y como porcentaje del ingreso financiero)**

	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos financieros	55,1	102,6	109,7	214,2	83,8
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Egresos financieros	36,2	64,7	91,8	221,7	60,3
	65,8%	63,1%	83,7%	103,5%	72,0%
DIFERENCIA DE INTERESES	18,9	37,9	17,9	-7,5	23,4
	34,2%	36,9%	16,3%	-3,5%	28,0%
Gastos operativos	27,3	53,0	28,3	34,5	22,0
	49,6%	51,6%	25,8%	16,1%	26,3%
Ingresos varios	4,7	22,3	2,0	1,9	1,6
	8,5%	21,8%	1,9%	0,9%	1,9%
RESULTADO OPERATIVO	-3,8	7,2	-8,4	-40,1	3,1
	-6,9%	7,1%	-7,6%	-18,7%	3,6%
Castigos y provisiones	1,8	6,2	9,5	11,6	15,7
	3,3%	6,0%	8,6%	5,4%	18,7%
RESULTADO ECONÓMICO	-5,6	1,1	-17,8	-51,8	-12,6
	-10,2%	1,0%	-16,2%	-24,2%	-15,0%

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros

Según las estadísticas, las colocaciones del Banco de la Vivienda (que proveía de recursos al sistema mutual y al Banco Central Hipotecario) experimentaron una caída, pasando de US\$420 millones en 1987 a US\$150 millones en 1999. En el caso particular de las mutuales de vivienda, la caída en los recursos que recibían del Banco de la Vivienda y del FONAVI (Cuadro N° 24) fue más drástica, pasando de US\$129 millones en 1987 a tan sólo US\$4 millones en 1990.

**CUADRO N° 24**  
**RECURSOS DEL FONAVI Y DEL BANCO DE LA VIVIENDA DESTINADOS A**  
**LAS MUTUALES DE VIVIENDA (en millones de US\$)**

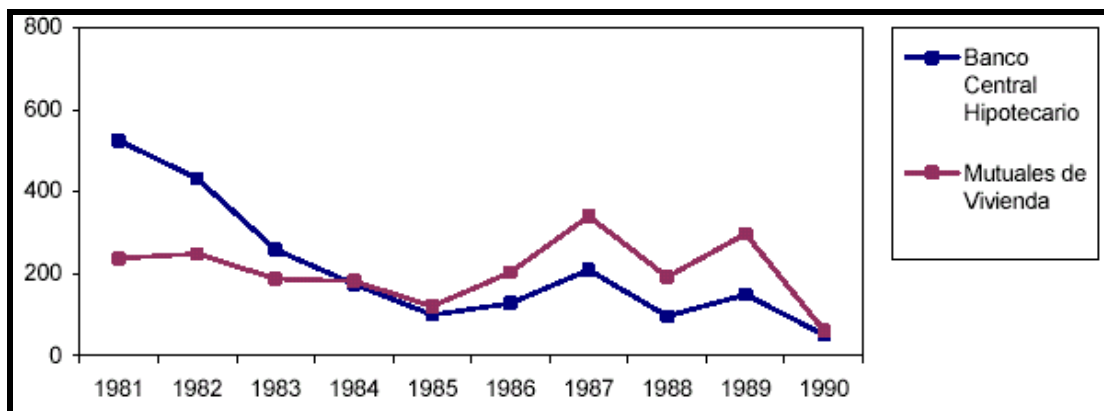


Fuente: Instituto APOYO

Debe resaltarse que una de las principales fuentes utilizadas durante esa década para financiar viviendas fue el FONAVI. Los recursos de ese fondo se utilizaron no sólo para los programas de vivienda, sino también para otros fines muy diferentes al del financiamiento de viviendas. Por ejemplo, a finales de la década, el gobierno utilizó esos recursos para la construcción de obras de agua y alcantarillado de pueblos jóvenes, como veremos más adelante.

La otra fuente importante que financió las operaciones de las mutuales y el Banco Central Hipotecario fueron los depósitos de ahorro. La pérdida del poder adquisitivo y la persistente elevación del nivel de los precios internos trajeron como consecuencia una reducción de los niveles de ahorro. Como se observa (Cuadro N° 25), entre 1987 y 1990, los depósitos captados por parte de esas instituciones decrecieron.

**CUADRO N° 25**  
**EVOLUCIÓN DE LOS DEPÓSITOS (en millones de US\$)**



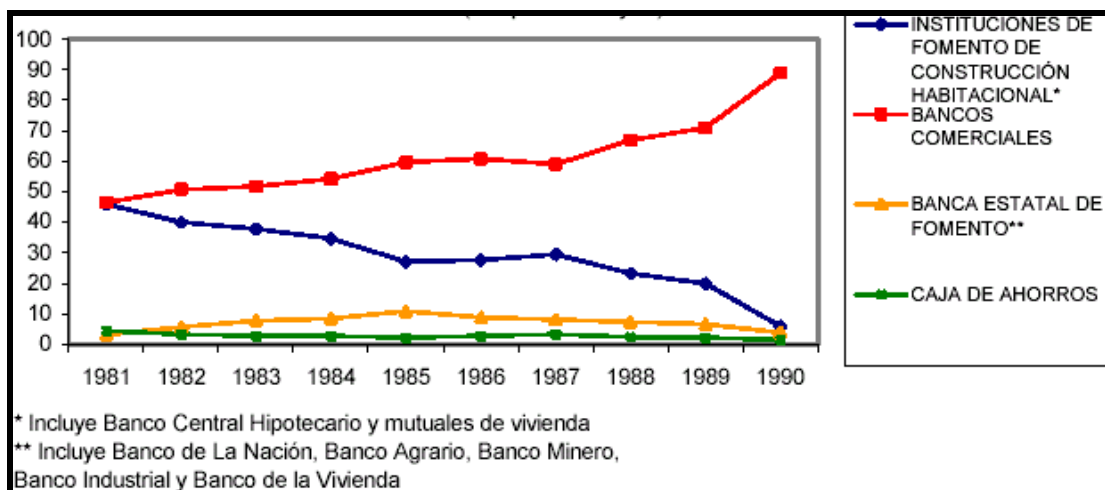
Fuente: Instituto APOYO

Un hecho que debe destacarse es que la caída en los depósitos fue más drástica en el caso de las mutuales y del Banco Central Hipotecario que en el de los bancos comerciales, a pesar de que estas instituciones ofrecieron una tasa de interés superior por los depósitos. El motivo es que el público perdió la confianza en esas instituciones, a causa de los malos resultados económicos obtenidos durante ese período, así como por el poco apoyo que recibieron por parte del Estado en comparación con años anteriores.

Como se observa (Cuadro N° 26), a inicios de la década, esas instituciones lograron captar una parte significativa de los ahorros del sistema financiero. En el primer lustro, las captaciones en el mercado de depósitos de ahorro y cédulas hipotecarias alcanzaron, en promedio, 40% del total captado por el sistema financiero. Sin embargo, a partir de 1987 se observa una drástica caída de las captaciones, que pasaron de 30% en ese año a sólo 6% en 1990.



**CUADRO N° 26**  
**PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE DEPÓSITOS DE AHORRO Y**  
**CÉDULAS HIPOTECARIAS (%)**



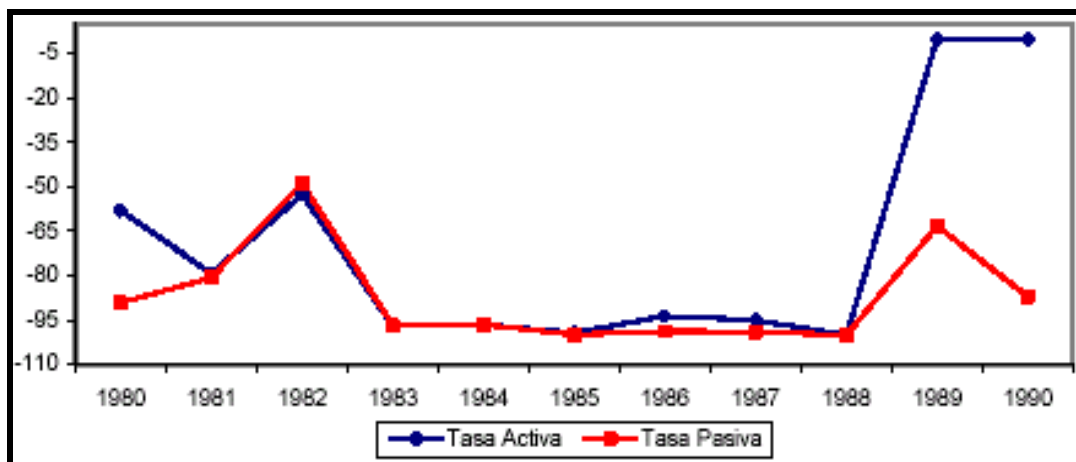
Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros

Ante la falta de fuentes de financiamiento para continuar otorgando préstamos, cobró importancia el efecto de las tasas de interés negativas de los mismos. Como se señaló anteriormente, las mutuales de vivienda y el Banco Central Hipotecario realizaban sus préstamos en moneda nacional. La crisis inflacionaria redujo esas tasas hasta llevarlas a valores negativos.

A pesar de ello, en la medida en que esas instituciones consiguieron captar recursos financieros a tasas de interés aún menores, pudieron continuar operando. Sin embargo, esta situación se hizo insostenible hacia finales de la década, ya que se dejó de captar importantes recursos, lo cual agudizó la crisis de todo el sistema.

El Cuadro N° 27 muestra las tasas de interés real promedio del sistema financiero. Si se considera que en los últimos años de la década las mutuales y el Banco Central Hipotecario pagaban tasas de interés mayores en comparación a los bancos por los depósitos de ahorro, los efectos del diferencial entre las tasas activas y pasivas debieron ser mayores para estas instituciones.

**CUADRO N° 27**  
**TASAS DE INTERÉS REAL EFECTIVA (%)**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Finalmente, no deben pasarse por alto las trabas y los problemas de orden institucional y legal que, en el entorno inflacionario, impusieron costos mayores a las instituciones especializadas que financiaban la vivienda. Los costos se concentran en las ineficiencias que han existido en los procesos judiciales para ejecutar las garantías de esos préstamos. En un entorno inflacionario y con tasas de interés reales negativas, el dinero prestado va perdiendo rápidamente su poder adquisitivo. Si se considera que el procedimiento judicial más utilizado para ejecutar una garantía inmueble (juicio ejecutivo) tenía una duración aproximada de 36 meses desde que se iniciaba la acción hasta la ejecución de la sentencia, entonces se deduce que el prestatario terminaba pagando una cantidad muy inferior a la deuda contraída, lo cual evidentemente perjudicó tanto a las mutuales y al Banco Central Hipotecario como a sus depositantes.

Debe señalarse que el Banco Central Hipotecario, al ser parte de la banca de fomento, gozaba de una legislación con ventajas y privilegios en lo referente a la ejecución de garantías y la celeridad en la cobranza que no se extendieron a los demás intermediarios financieros.

En resumen, hubo una serie de factores que contribuyeron a explicar la crisis en la que entraron las instituciones especializadas en el financiamiento de viviendas y de la cual ya no pudieron recuperarse. Sin embargo, son dos los factores más importantes que explican la crisis de ese sistema: los graves problemas de financiamiento que enfrentaron esas instituciones y las tasas de interés real negativas de los préstamos hipotecarios; problemas que se agudizaron a raíz de la crisis económica hiperinflacionaria.

La situación financiera de las mutuales y del Banco Central Hipotecario empeoró cuando el gobierno cortó las líneas de crédito que les otorgaba y se redujo la captación de ahorros del público a causa de la crisis; se perdió la confianza en esas instituciones y en la mejor política de la banca privada para atraer depósitos. A ello se le suma el hecho de que la crisis hiperinflacionaria trajo como consecuencia que las tasas de interés de los préstamos otorgados por estas instituciones se hicieran negativas, debido a que éstos no contaban con un sistema de indexación que compensara la inflación. Sin recursos que pudieran financiar las operaciones de esas instituciones y con préstamos hipotecarios que perdían su valor en el tiempo, estos intermediarios se vieron en graves dificultades para continuar operando y, en los años siguientes, se vieron obligadas a cerrar<sup>28b</sup>.

---

28b Eyzaguirre H, Calderón C (2003) "El mercado de crédito hipotecario de Perú" Inter-American Development Bank Research Department Documento de Trabajo #497. Instituto Apoyo. Editorial: Inter-American Development Bank Felipe Herrera Library, USA

Por otro lado, el Banco de Materiales aumentó sus préstamos en comparación al gobierno anterior (Cuadros N° 28 y 29):

**CUADRO N° 28**  
**ESTADÍSTICA DE PRÉSTAMOS APROBADOS/OTORGADOS 1980-1985**

AÑOS	NRO. DE PRESTAMOS	MONTO OTORGADO US\$
1980-1981	2 232	2 600 000
1982	5 809	7 535 000
1983	8 766	8 849 000
1984	9 677	8 879 000
1985	9 085	4 875 000

Fuente: BANMAT Memoria Anual 1999

**CUADRO N° 29**  
**ESTADÍSTICA DE PRÉSTAMOS APROBADOS/OTORGADOS 1985-1989**

AÑOS	NRO. DE PRESTAMOS	MONTO OTORGADO US\$
1985	9 085	4 875 000
1986	18 775	10 370 000
1987	22 544	16 344 000
1988	21 640	9 300 000
1989	22 800	9 490 000

Fuente: BANMAT Memoria Anual 1999

El aspecto central de la política de vivienda frente a los asentamientos humanos fue el financiamiento para la instalación de servicios básicos (agua, saneamiento, electrificación), fundamentalmente a cargo del *BANVIP*. Entre 1985 - 1989 el *BANVIP* benefició con créditos a 436 653 familias a nivel nacional, de las cuales el 38% fueron otorgados en Lima. En cuanto a los rubros atendidos: 62% para obras de electrificación, 34.4% para obras de saneamiento y el 3.6% para habilitación urbana. En su gran mayoría los créditos fueron a pobladores de pueblos jóvenes y de cooperativas de vivienda <sup>29</sup>.

Con esta política se abrió una nueva etapa en la historia del *BANVIP* pues hasta entonces más había servido a las clases medias. Además se creó el sistema de los créditos supervisados dirigido por *ENACE* por el cual se prestaba a familias autoconductoras que, según un acompañamiento técnico, podían recibir préstamos para otras etapas de edificación. Entre 1985-1989 se habían otorgado 7 700 créditos a nivel nacional que representaban el 4% del monto total del *FONAVI*.

El Programa de Créditos Supervisados de *ENACE* estuvo orientado a la construcción de núcleos básicos de vivienda. Fue creado en 1985 con fondos del *FONAVI* y del Banco de la Vivienda (hasta su liquidación), y proporcionaba préstamos en dinero con asistencia técnica a representantes de grupos familiares, aportantes de *FONAVI*, propietarios, posesionarios o adjudicatarios de lotes únicos.

Respecto a la regularización de la tenencia de la tierra se mantuvo la línea de amnistiar a nuevos invasores. El 4 de junio de 1986 se aprobó la Ley 24513, conocida como la "*Ley de Titulación*", que amnistió a los invasores hasta el 14 de abril de 1986, extendiendo los plazos antes fijados que se limitaban hasta 1978 o hasta 1984, siguiendo la contradictoria legislación expedida entre 1983 y 1984. La Ley estableció la preeminencia del saneamiento de los barrios por encima de los procesos judiciales iniciados por los propios afectados. A su vez, establecía un justiprecio a pagar según la fecha de ocupación de los terrenos y no al momento de terminar el juicio de expropiación. Posteriormente, el 8 de octubre de 1989 una nueva ley, la 25102, extendió el reconocimiento ese año.

---

27 García Pérez, Alan (1985) "To The New Shanty Towns of Lima" Speech by the President of Peru

28 García Pérez, Alan (1993) "Calendario del Gobierno Aprista - Obras " Editorial: Partido Aprista Peruano, Perú

En cuanto a la entrega de títulos de propiedad en la capital de la república, decayó la labor de la Municipalidad de Lima: entre 1987 y 1989; bajo la gestión de Jorge Del Castillo se entregaron únicamente 12 465 títulos. Sin embargo en otras ciudades se siguió titulando con distintos niveles de eficiencia. En total se entregaron 100 000 títulos individuales a nivel nacional.

Entre 1987 y 1989 la gestión aprista en la Municipalidad de Lima dejó de impulsar los Programas Municipales de acceso al suelo. Mas bien el gobierno central aplicó algunas políticas de reubicaciones, como Mi Perú en Ventanilla y desarrolló el Proyecto de Ciudadela Pachacútec también en Ventanilla en 1989. Se intentó aquí una nueva metodología de intervención pues los beneficiarios eran empleados y sectores medios organizados en Asociaciones y Cooperativas de Vivienda. Este proyecto cobraría actualidad en la década de los noventa.

Finalmente, por su proyección futura, debe mencionarse el esfuerzo de la política por conectar a los pobres con el acceso al crédito a través de la hipoteca de sus propiedades. Por la vía de un convenio con el Instituto Libertad y Democracia (ILD) el gobierno creó la Hipoteca Popular, y se estableció el Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares. La idea era que al crearse un registro especial los pobres podían acceder a créditos, movilizandolos sus activos acumulados. Sin embargo, el contexto económico recesivo e inflacionario entre 1988-1990 no permitió un desarrollo de estas propuestas. Más adelante, a finales de los noventa y principios de la década del 2,000 se retomarían con la política de formalización de propiedades.

Entre 1985 y 1990 la política de vivienda conservó un espacio para la labor del sistema mutual. Buscó proveer servicios básicos a los pueblos jóvenes y se orientó en el camino de la regionalización del Estado. En cambio, perdió peso la política de Programas de Habilitación Urbana que había intentado la Municipalidad de Lima entre 1984-1986 así como la distribución de títulos de propiedad.

---

29 Empresa Nacional de Edificaciones, (1985) "Revolución Habitacional en Democracia: Plan de Vivienda del Gobierno Peruano 1980-1985" Editorial: ENACE, Perú.

El gran punto a su favor que tuvo el lote básico (entre éste y el lote totalmente habilitado, objetivo final) fue que la inversión requerida era el 20% del lote terminado; en otras palabras el Estado entrega al poblador sólo el 20% de la inversión total. Al plantear esta estrategia, el Estado multiplicaba su capacidad de atención, debido a que invertía menos, dándole lo necesario a muchos. Con ese tipo de solución habitacional propugnado por el Estado: habilitación de lotes con servicios y núcleos básicos en la periferia de la ciudad; produjo un crecimiento en la tendencia expansiva de la ciudad, lo cual trajo como consecuencia una negativa repercusión en la dotación de servicios básicos, los cuales, se encontraron en situación crítica, no sólo por los costos cada vez mayores para la dotación en nuevas áreas (ya que el crecimiento era horizontal), sino también por limitaciones de las fuentes de abastecimiento; todo esto produjo a la larga costos muy altos que tuvo que asumir la ciudad en su conjunto, ya que estaba contemplado dentro del 80% que el poblador debía implementar a su vivienda. Además al problema del crecimiento horizontal de las viviendas, se le añade el hecho de que Lima es centralizada en cuanto a servicios y empleo, por ejemplo en la parte central de Lima se ubicaba el 80% del empleo, el 78% de los establecimientos industriales, el 50% del sector terciario moderno y el 65% de los servicios de salud y educación. Por lo tanto las principales vías de transporte se organizan y articulan teniendo como núcleo el área central de Lima, entonces, obviamente, el mayor número de líneas de transporte público servía a estas zonas, dejando así a las zonas periféricas con un menor número de vías y de líneas de transporte en estado precario.

Al impulsar la descentralización llevando las inversiones del sector vivienda hacia las ciudades intermedias, dejó a Lima metropolitana con un reducido porcentaje de inversión en ella, y para amenguar este hecho el Estado le dio presencia a la Municipalidad de Lima Metropolitana en proyectos de vivienda; con lo cual se compensó en algo la reducida cantidad de proyectos ubicados en Lima por parte del gobierno central, tal es así que sólo se localizaron sólo 5 proyectos en Lima y el resto en provincias. El punto está en que no se puede pretender descentralizar un país mediante una política de vivienda que no este acompañada por una descentralización político-económico, que asegure a los pobladores de provincias el desarrollo de su entorno y el deseo de quedarse en su tierra, evitando así la sobrepoblación de Lima.

El Registro Predial dio la oportunidad a que las personas pudiesen certificar sus bienes y así poder hipotecarlos para solicitar préstamos.

La "Ley de Asentamientos Humanos" - 1 986 (que hizo que las municipalidades en un plazo de 120 días máximo debían regularizar los AA. HH.) dado con el fin de formalizarlos sólo fue para derivar el problema a las municipalidades respectivas.

En resumen, las tácticas del plan de vivienda aprista, permitieron que el problema de vivienda amenguara un poco, pero la situación del país con respecto a la migración era demasiado grande como para poder cubrir en su totalidad las necesidades de vivienda en el Perú.

#### **2.6.4 GOBIERNO DEL ING. ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI (1991- 2000)**

Luego de la crisis en la que cayó el sistema especializado en el financiamiento de viviendas a finales de la década del 80, el mercado de crédito hipotecario se encontraba prácticamente en quiebra. La profunda recesión en la que estaba sumida la economía y la hiperinflación que dificultaba el financiamiento a largo plazo, se vio reflejada en una drástica caída en las colocaciones realizadas por esas instituciones.

La crisis económica golpeó a las entidades públicas y privadas en diversos sectores económicos. En este escenario, la Banca Estatal de Fomento (conformada por el Banco de Vivienda, el Banco Agrario, el Banco Industrial y el Banco Minero) fue una de las más afectadas. El nuevo gobierno, ante los malos resultados obtenidos por esas instituciones y en el marco de un nuevo modelo económico, decidió eliminar la Banca Estatal de Fomento. Así, en 1991, el Banco de la Vivienda se declaró primero en reorganización y posteriormente en disolución.

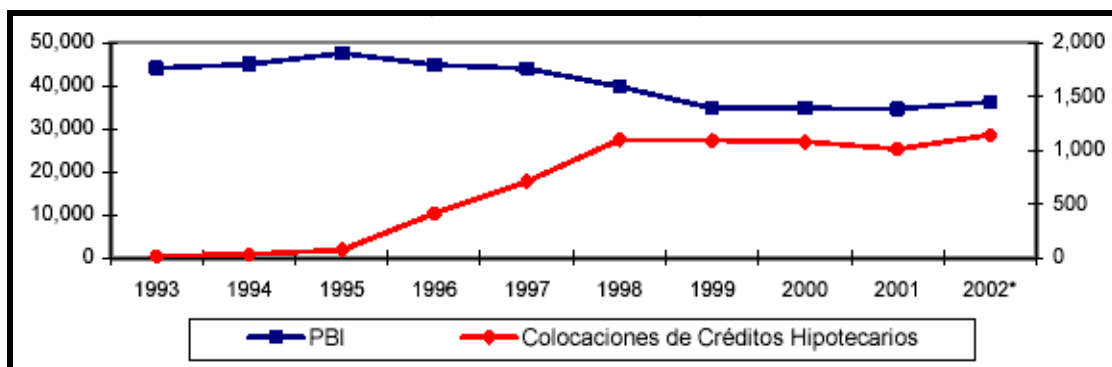
Considerando que el Banco de la Vivienda era una de las más importantes fuentes de financiamiento del sistema mutual y del Banco Central Hipotecario, la crisis en la que ya estaban sumidos esos intermediarios financieros se agudizó. Esa situación hizo que en 1993 tanto las mutuales como el Banco Central Hipotecario fuesen intervenidas por la



SBS, con lo cual se liquidó todo el sistema especializado en el financiamiento de la vivienda en Perú y prácticamente desapareció el crédito hipotecario para vivienda como producto en el sistema financiero. Al cerrarse este capítulo del financiamiento de la vivienda, se inicia una nueva fase en la que la banca privada se convierte en el principal intermediario financiero que otorga esa clase de préstamos.

A continuación, se evalúa la dinámica que tuvo el mercado de crédito hipotecario durante la década del 90. A tal efecto se toma en consideración el monto total de créditos concedidos por la banca privada y los demás intermediarios financieros privados que participan en este mercado.

**CUADRO N° 30**  
**EVOLUCIÓN DEL PBI Y LAS COLOCACIONES DE CRÉDITOS**  
**HIPOTECARIOS (en millones de US\$)**



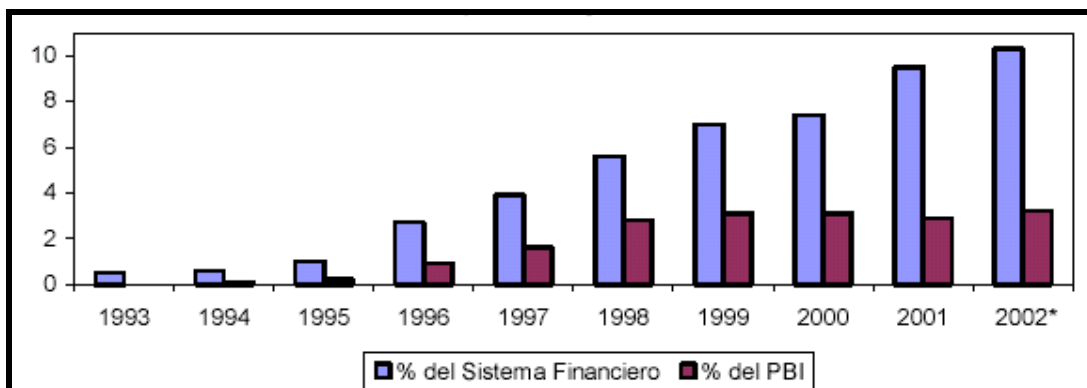
Fuente: Instituto APOYO

Como se observa en el Cuadro N° 30, el mercado de crédito hipotecario mostró inicialmente un bajo nivel de actividad. Sin embargo, debe destacarse que a diferencia de años anteriores, las colocaciones de créditos hipotecarios comenzaron a experimentar tasas de crecimiento a partir de 1993. Luego, entre 1995 y 1998, dicho mercado experimentó una época de bonanza, mostrando elevadas tasas de crecimiento anual promedio (cabe destacar que la cartera de créditos hipotecarios pasó de US\$74 millones en 1995 a US\$1.096 millones en 1998). Durante ese período, el mercado se dinamizó a un ritmo mayor que la actividad económica. Sin embargo, no fue posible mantener ese ritmo de

crecimiento y, entre 1998 y 2001, el crecimiento del mercado se detuvo. Finalmente, en 2002, debido en buena medida al relanzamiento de los programas del Estado para facilitar el financiamiento de la vivienda bajo esta modalidad de créditos, la cartera de créditos hipotecarios volvió a crecer a una tasa moderada del orden de 10%.

En cuanto al nivel de profundización alcanzado por el crédito hipotecario, éste ha venido incrementándose permanentemente a lo largo de la década, ya sea medido como porcentaje de participación en el total de créditos concedidos por el sistema financiero nacional, o como porcentaje del PIB. Hasta octubre de 2002, los créditos hipotecarios representaban alrededor de 10% del total de las colocaciones del sistema financiero y 3% del PIB (Cuadro N° 31).

**CUADRO N° 31**  
**COLOCACIONES DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS COMO PORCENTAJE DEL**  
**TOTAL DE COLOCACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO Y DEL PIB**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

A continuación, se pasa a detallar la evolución de los créditos hipotecarios otorgados y se identifica aquellos factores particulares que incentivaron un mayor nivel de actividad o que limitaron el crecimiento del sector en ciertos años.

En 1993 se inicia una nueva etapa en el financiamiento de la vivienda a través de créditos hipotecarios otorgados principalmente por la banca privada. Ese año, la cartera de créditos

hipotecarios fue de US\$18 millones, lo cual representaba apenas 0,5% del total de las colocaciones del sistema financiero. Ello revela lo mucho que se había reducido este mercado después de la crisis y de la subsiguiente desaparición de las instituciones especializadas en el financiamiento de la vivienda que operaban en la década anterior.

El crédito hipotecario otorgado en esos años se concentró sólo en los sectores de mayor poder adquisitivo, ya que las condiciones establecidas para los créditos eran muy difíciles de cumplir por los sectores medio y bajo. Las tasas cobradas para esta clase de créditos eran cercanas a 20% anual en dólares, por períodos de tiempo cortos de cinco a siete años en promedio, y se exigía un nivel de ingresos familiares de US\$2,500.

Debe destacarse que, a comienzos de la década, Perú aplicó reformas estructurales orientadas a controlar la inflación, reducir el déficit fiscal y equilibrar la balanza de pagos. Asimismo, el gobierno aplicó una reforma financiera orientada a reducir los costos financieros mediante una mayor competencia e incremento de los recursos disponibles, para destinarlos a préstamos al sector privado.

Las reformas estructurales y el consecuente restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos aumentaron los niveles de inversión, tanto nacionales como internacionales.

Según las estadísticas, entre 1993 y 1997, la economía peruana creció, salvo en 1996, a una tasa superior a 6% anual. Este crecimiento se vio reflejado en el aumento de los sueldos reales de las personas, los cuales se elevaron en 20% durante ese período.

De otro lado, a través de la reforma financiera, se aplicó una serie de medidas como la desregulación de las tasas de interés, la modificación del marco regulatorio y la supervisión de los intermediarios financiero, y la eliminación de barreras a la entrada de capitales extranjeros en los bancos; todo ello con la finalidad de sentar las bases para el crecimiento del sistema financiero nacional. La recuperación de la confianza en los intermediarios financieros y el control de la inflación y del tipo de cambio hizo que las familias y las empresas incrementaran sus depósitos bancarios, lo cual permitió a los mismos contar con recursos para aumentar las colocaciones. Según las estadísticas, entre 1993 y 1997, los depósitos en el sistema financiero nacional prácticamente se triplicaron.

Otro factor que permitió el crecimiento de las colocaciones del sistema financiero fue la entrada de capitales del exterior, principalmente bajo la forma de endeudamiento externo de corto plazo. Dichos capitales ingresaron principalmente gracias a la desregulación y la liberalización financiera de comienzos de la década, pero también gracias al contexto externo favorable, ya que durante ese período las tasas de interés internacionales eran bajas. Con la entrada de capitales del exterior, los bancos contaron con más recursos para otorgar préstamos de diferentes tipos. Así, el total de créditos otorgados por el sistema financiero creció de US\$3.592 millones en 1993 a US\$18.325 millones en 1997.

Como resultado del crecimiento económico, la reforma financiera aplicada y el ingreso de los flujos de capitales del exterior, tanto la demanda como la oferta de créditos hipotecarios aumentó. En 1994, esas colocaciones alcanzaron US\$33 millones y luego pasaron a US\$415 millones en 1996 y a US\$715 millones en 1997. Debe señalarse que durante ese período de tiempo los niveles de morosidad no constituyeron un problema, ya que la cartera en mora (instrumentos vencidos e instrumentos en cobranza judicial) era prácticamente nula (si se considera que la mayoría de los créditos otorgados eran de reciente emisión, no se puede afirmar categóricamente que la calidad de los créditos otorgados durante esos años haya sido óptima).

A pesar de esta recuperación, el crédito hipotecario aún continuó siendo un producto inaccesible para la mayor parte de la población, ya que muy pocas familias podían cumplir con el requisito de los ingresos familiares mínimos.

Adicionalmente al problema de la inaccesibilidad de este tipo de préstamos para los sectores de menores ingresos, existía el problema de que los bancos carecían de recursos de largo plazo que les permitieran realizar un mayor monto de colocaciones en mejores condiciones (por ejemplo, con períodos de pago más largos), sin incurrir en un riesgo elevado de descalce de plazos, así como de monedas. Debe señalarse que, en la década del 90, la obtención de recursos para financiar el crédito hipotecario fue una imperiosa necesidad para los intermediarios financieros en comparación con la década anterior, debido a que en esa época el Banco Central Hipotecario y las mutuales de vivienda contaban con importantes recursos del Estado como fuente de financiamiento de sus operaciones. En la década del 90 la situación cambió cuando el Estado abandonó ese papel

y la banca privada tuvo que dirigir sus esfuerzos a buscar fuentes de financiamiento de mediano o largo plazo.

En respuesta a ese requerimiento de financiamiento, en 1994 el gobierno normó la emisión y el uso de letras hipotecarias, sistema que viene funcionando desde ese año. La principal ventaja de las letras hipotecarias sobre otros instrumentos es que éstas permiten calzar perfectamente los activos y los pasivos de las instituciones, tanto en términos de plazo, como de moneda y tasa de interés. Además, tanto los intereses como las ganancias de capital están exentos del Impuesto a la Renta.

Las letras hipotecarias se crearon para financiar la construcción o compra de vivienda. El intermediario financiero (banco) otorgaba un crédito de hasta 75% del valor del inmueble y emitía letras hipotecarias por el monto del préstamo que entregaba al prestatario. Éste las vendía en el mercado secundario a la cotización que alcanzaran en ese momento y destinaba el producto de la venta al pago del inmueble que había comprado. Finalmente, el prestatario pagaba al banco el crédito en cuotas que incluían amortización, intereses, comisiones y seguros, y las cuales no podían exceder de 25-30% del ingreso familiar documentado.

En caso de incumplimiento por parte del prestatario (si tenía cuatro cuotas vencidas y no pagadas) o en caso de que el valor de las garantías hubiese disminuido en más de 25%, el banco procedía a rescatar las letras del mercado y efectuaba su liquidación. Asimismo, si el deudor pagaba anticipadamente el crédito, el banco debía retirar de circulación las letras de la misma serie de las pagadas anticipadamente y en la misma cantidad (son de la misma serie las letras que tienen el mismo plazo, la misma forma de amortización e igual tasa de interés).

Estas dos características habrían resultado bastante engorrosas para los inversionistas, ya que las letras rescatadas se debían comprar directamente a los actuales tenedores o mediante un sorteo que seleccionara las que saldrían de circulación (esta última fue la modalidad más utilizada). Esta situación es uno de los principales motivos de que la mayor parte de las letras hipotecarias quedaran en manos de los bancos emisores o de inversionistas vinculados a ellos (AFP y compañías de seguros), a pesar de que la norma

que regía su utilización indicaba que sólo podían permanecer en su cartera un máximo de 90 días.

Debido a la fuerte competencia entre los bancos, las tasas de interés se redujeron de 18% a 13% anual en dólares, se extendieron los plazos de crédito de siete a 20 años y el ingreso familiar requerido bajó de US\$2.500 a US\$1.000.

Asimismo, el crecimiento de la economía y su consecuente efecto en los sueldos y salarios reales promedio, así como el interés de los bancos por otorgar esta clase de créditos debido a su baja cartera morosa, en comparación con otros tipos de créditos, trajo como consecuencia un aumento de las colocaciones de crédito hipotecario, las cuales pasaron de US\$74 millones en 1995 a aproximadamente US\$1.000 millones en 1998.

El fuerte crecimiento experimentado en esos años se detuvo en 1999. Ello se debió a diferentes factores, entre ellos, la interrupción de los flujos de capitales del exterior hacia los bancos locales que financiaban esos préstamos. Al quedarse sin esas fuentes de financiamiento y carecer de un mercado interno desarrollado de instrumentos de largo plazo para captar fondos, los bancos del país también restringieron el otorgamiento de créditos hipotecarios. Por otro lado, la crisis financiera internacional también transmitió sus efectos negativos al sector real de la economía, lo que a su vez incrementó el riesgo crediticio propio de los demandantes de este tipo de préstamos.

Ante esa situación, las entidades financieras (a través de la ASBANC) y la SBS consideraron conveniente facilitar la promoción de otro tipo de instrumentos financieros, cuyas características superasen las deficiencias presentadas con las letras hipotecarias. Entre las propuestas planteadas figuraron la promoción del título de crédito hipotecario negociable y el bono hipotecario.

Los bonos hipotecarios son valores mobiliarios que confieren derechos crediticios respaldados por créditos con garantía hipotecaria, existentes o futuros, y en los cuales los recursos captados se destinan exclusivamente al financiamiento de la adquisición, constitución o mejoramiento de inmuebles, o ambos. Los bonos se emiten por un importe inferior a los créditos con garantía hipotecaria que los respaldan. La diferencia se determina sobre la base de las proyecciones de la morosidad y el pago anticipado de dichos

créditos, los gastos de emisión, colocación y negociación de los bonos, entre otros aspectos que pudieran afectar la posibilidad de pago a los tenedores de dichos bonos, lo cual daría una mayor garantía sobre el crédito otorgado.

Inicialmente, los créditos contaban con garantía hipotecaria preferente de primer rango, la cual garantizaba la deuda en forma exclusiva. Adicionalmente, los bonos hipotecarios podían contar con otras garantías, salvo el activo fijo de la empresa. Posteriormente, en 2000 y 2001, se realizaron modificaciones al reglamento de bonos hipotecarios para permitir el desarrollo de este instrumento y facilitar su emisión, eliminando la característica de garantía de forma exclusiva y modificando las condiciones establecidas para la ejecución de la garantía hipotecaria.

Otra alternativa para movilizar recursos financieros del mercado de capitales hacia el sector de financiamiento de la vivienda es la titularización de créditos hipotecarios (en Perú, la titularización de activos se encuentra normada por la Ley del Mercado de Valores de 1996 y por el Reglamento de los Procesos de Titulización de Activos de 1997).

El propósito de la titularización es servir de mecanismo de captación de fondos hacia actividades de baja liquidez y rotación en el sistema financiero, como lo es el mercado peruano de crédito hipotecario. El esquema consiste en proporcionar instrumentos financieros que permitan el ahorro a largo plazo altamente demandado por instituciones como las administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP), compañías de seguros y fondos mutuos de Perú, cuyos fondos calzarían de mejor manera con los plazos requeridos para el financiamiento de los créditos hipotecarios.

El funcionamiento de un mercado de títulos hipotecarios requiere una serie de condiciones para ser factible. Éstas se refieren en primer lugar al tamaño del mercado primario, el cual deberá estar constituido por un monto significativo de hipotecas, en montos tales que permitan cubrir los costos totales de un mercado secundario. Actualmente la cartera de créditos hipotecarios es pequeña (alcanza aproximadamente US\$1.100 millones) por lo que aún no se ha mostrado mayor interés en realizar titularizaciones.

En segundo lugar, se requiere que las hipotecas se emitan siguiendo criterios uniformes en cuanto a las condiciones de los préstamos (plazos, cronogramas de amortización, costo de los seguros, estudio de títulos, etc.), de tal forma que se reduzcan los costos de transacción

En 2002, uno de los bancos más importantes del país presentó una propuesta para titularizar créditos hipotecarios sin embargo, la misma no se concretó debido a que éstos representarían un monto pequeño en circulación en el mercado que no justificaría el costo, además de pagar una tasa de interés mayor por ser la primera experiencia de ese tipo

Ese aspecto tampoco se ha satisfecho a cabalidad, ya que los bancos podrían ofrecer productos más homogéneos en cuanto a las condiciones establecidas para los préstamos. Cabe señalar que la búsqueda de una mayor uniformidad en las condiciones de los préstamos no debe afectar la competencia entre los prestamistas en cuanto al tipo de productos que ofrezca cada uno en el mercado.

En resumen la evolución de los créditos hipotecarios durante el decenio pasado fue en buena medida resultado del nivel de actividad económica del país, a través de sus efectos sobre el nivel de ingresos de las familias. Sin embargo, éste no fue el único factor que explica su crecimiento. Así, entre 1995 y 1998, las colocaciones mostraron una tasa de crecimiento muy superior al PIB. El mercado de crédito hipotecario se dinamizó también por otros factores, tales como la competencia entre los intermediarios financieros para captar clientes, motivada por el bajo nivel de morosidad de este tipo de créditos; la afluencia de mayores recursos financieros provenientes del exterior, atraídos por un entorno macroeconómico más estable, que permitieron financiar esos préstamos; y una política de financiamiento de la vivienda por la cual el Estado abandonó el papel altamente intervencionista que lo había caracterizado en la década anterior y que desincentivó la participación del sector privado en esta actividad, tanto en el financiamiento como en la construcción de viviendas.



En la década del 90, los factores señalados propiciaron una mejora en las condiciones en las que se otorgaron los créditos hipotecarios. En esos años, la banca privada participó de forma casi exclusiva en el otorgamiento de créditos hipotecarios. Luego del estancamiento inicial que se observó en los primeros años de esta década, tras el cierre de la banca de fomento estatal, a partir de 1993 las colocaciones de créditos hipotecarios empiezan a crecer a tasas elevadas, hasta alcanzar el nivel de la cartera actual, de US\$1.100 millones. Sin embargo, cabe resaltar que en los últimos años el mayor dinamismo del sector ha sido resultado, en gran parte, del mayor nivel de actividad de los programas del Estado para fomentar el acceso de las familias de menores ingresos a una vivienda, sin que ello represente una distorsión en el mercado que desincentive la participación de inversionistas privados <sup>29b</sup>.

En lo que respecta a la titulación de predios, se puede decir que durante los diez años su política de vivienda estuvo sustentada en otorgar prioridad a la promoción del acceso a la propiedad formal con la finalidad de facilitar su inscripción registral a fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y el ejercicio de la iniciativa privada en una economía de mercado. Así mismo se dio importancia a la rehabilitación de la infraestructura de saneamiento aumentando la disponibilidad de agua potable y mejoramiento de la calidad del servicio.

Desde el comienzo de su mandato Fujimori alentó el firme propósito de mejorar el vital servicio de saneamiento básico: agua potable y alcantarillado.

Con este objetivo, en diciembre de 1994 el Gobierno suscribe con el *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)* el Contrato de Préstamo N° 847-OC –PE, en virtud del cual el BID aportó el 70% de los US \$ 200 millones (menos gastos financieros) a los que ascendía el costo del Programa de apoyo al Sector Saneamiento Básico (PASSB), encargando su ejecución al Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (PRONAP).

---

29b Eyzaguirre H, Calderón C (2003) “El mercado de crédito hipotecario de Perú” Inter-American Development Bank Research Department Documento de Trabajo #497. Instituto Apoyo. Editorial: Inter-American Development Bank Felipe Herrera Library, USA

A partir de los diagnósticos efectuados al inicio del PASSB se identificaron, entre otras necesidades, las estructuras que necesitaban ser rehabilitadas y, sobre esta base, se prepararon los expedientes técnicos respectivos. En éstos se incluyó, indistintamente, sistemas de producción, sistemas de almacenamiento y distribución, y sistemas de alcantarillado.

Fueron 187 los sub proyectos programados, los cuales se distribuyeron en 12 grupos, convocándose para su ejecución 4 licitaciones públicas internacionales. Los trabajos se iniciaron en enero de 1996 y al mes de junio de 1999 se habían concluido en su totalidad. La inversión efectuada supera los 80 millones de dólares<sup>30</sup>.

Analizando el Cuadro N° 32,  $80 \text{ millones de dólares} / 187 = 431 \text{ 288 dólares por proyecto}$  y  $80.65' \text{ dólares} / 6146797 = 13 \text{ dólares por poblador}$ . Para Lima sólo 16 proyectos a  $5709000/16 = 356 \text{ 812 dólares por proyecto}$  y  $5 \text{ 709 000} / 80 \text{ 651000} = 7\%$  del total nacional.

La rehabilitación de los sistemas de agua potable y alcantarillado (Cuadro N° 32) permitieron recuperar la capacidad original aumentando la dotación de agua potable (Cuadro N° 33) y la calidad del servicio, así como mejorar los aspectos ambientales.

Información diversa recopilada directamente de las EPS (Entidades Prestadoras de Servicio) permitieron establecer comparaciones entre los cambios experimentados hacia 1998 en la prestación de los servicios, en relación con la situación a inicios del programa.

**CUADRO N° 32**  
**OBRAS DE REHABILITACION AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO**  
**ENERO 1996 – JUNIO 1999**

DEPARTAMENTO	LOCALIDADES ANTENDIDAS	NRO. DE OBRAS	POBLACION SERVIDA	INVERSION MILES DE US\$
Amazonas	2	3	22 795	352
Ancash	6	6	379 037	3 942
Apurímac	1	1	63 184	880
Arequipa	17	18	796 684	6 949
Ayacucho	2	2	109 077	873
Cajamarca	7	10	195 105	1 244
Cusco	6	6	311 912	4 332
Huancavelica	5	5	46 671	565
Huánuco	2	2	137 653	1 523
Ica	12	19	349 262	6 850
Junín	3	3	51 313	700
La Libertad	10	13	457 661	5 744
Lambayeque	21	30	534 832	2 816
Lima	16	16	310 612	5 709
Loreto	3	6	336 083	4 323
Madre de Dios	1	1	41 638	386
Moquegua	2	4	92 390	3 082
Pasco	5	5	60 421	753
Piura	10	12	742 180	13 286
Puno	5	9	335 100	8 061
San Martín	7	7	189 326	2 660
Tacna	3	3	255 095	1 379
Tumbes	12	3	142 477	1 390
Ucayali	1	3	186 289	2 852
<b>Total</b>	<b>159</b>	<b>187</b>	<b>6 146 797</b>	<b>80 651</b>

Fuente: PRONAP

**CUADRO N° 33**

<b>PORCENTAJE DE INCREMENTO DE LA PRODUCCIÓN DE AGUA POTABLE</b>	<b>PERIODO 1996 - 1998</b>
MENOS DE 10%	16 EPS
ENTRE 10% A 25%	7 EPS
MAS DE 25%	5 EPS
BAJARON *	5 EPS
SIN INFORMACIÓN	3 EPS

Fuente: PRONAP

\* En su mayoría debido a los estragos del Fenómeno del Niño.

En lo que respecta a renovación, a planes culturales, a destugurización, recuperación de la ciudad, seguridad, alejamiento de la delincuencia, etc; es por ello que en junio de 1989, un grupo de urbanistas, arquitectos, historiadores, artistas y críticos de arte decidieron fundar el Patronato de Lima, una entidad privada, apolítica, sin fines de lucro, para salvar el centro histórico de la ciudad. Obtener su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO en 1991 fue la primera victoria de esta institución. Este logro movilizó a la opinión e impulsó a las autoridades municipales a emprender desde mediados de los años noventa un vasto plan de renovación de la ciudad con el apoyo y la coordinación del Patronato. Convencidos de que mejorar el centro histórico ejercería una influencia sobre el resto de la metrópoli, en la que viven ocho millones de personas (30% de la población peruana), los promotores del proyecto concentraron sus esfuerzos en la renovación del corazón de la urbe, unas 116 manzanas que cubren 123 hectáreas y encierran 570 reliquias monumentales, testimonios de la arquitectura de una ciudad colonial española.

El plan, que se inspira en los modelos aplicados en las ciudades de La Habana, México y Quito, cuyos centros históricos figuran en la lista del Patrimonio Mundial, es el resultado de la labor conjunta de las autoridades locales, la sociedad civil y la empresa privada. El Patronato concibe proyectos de renovación que luego transfiere para su ejecución a la entidades del gobierno –municipalidad, Instituto Nacional de Cultura y el fondo de inversiones metropolitanas.

Una de las primeras medidas consistió en reorganizar el comercio informal. Para llegar a la céntrica Plaza José de San Martín, peatones y automovilistas debían sortear miles de tenderetes y puestos de vendedores ambulantes que invadían las aceras y las calzadas con baratijas de todo tipo. Hoy se puede circular con menos dificultad, pues sólo los vendedores ambulantes debidamente acreditados tienen acceso al área central y muchos otros han sido agrupados en galerías comerciales fuera del circuito monumental. Otra de las prioridades era combatir la contaminación ambiental y sonora. Quienes trabajan en el centro la sufren a diario. Con ese fin, se ha reorganizado el tránsito, restringiendo el ingreso al área monumental de omnibuses y de taxis, que ahora están empadronados y pintados de amarillo. Desde 1997 se emprendió la restauración de los principales espacios públicos, como la Plaza Mayor, así como de iglesias, monumentos y del legendario edificio de la Universidad San Marcos, la más antigua de América, fundada en 1551. Pero más que la restauración, uno de los logros es el nuevo destino que se ha dado a esos espacios, como por ejemplo “la Bienal de Arte de Lima”, con exposiciones que se exhiben en las casonas señoriales, los programas de incentivo del turismo interno como “Vuelta al centro” o la renovación del Barrio Chino. Muchas obras se han concretado gracias al apoyo técnico y financiero de la *Unesco* y de gobiernos extranjeros, como el de España, o la asesoría de Cuba. Pero el Patronato ha recurrido también a la empresa privada, y los bancos y las grandes empresas, como la minera *Southern*, la cervecería *Backus y Johnson*, Telefónica del Perú y Coca-Cola, han contribuido financieramente al proyecto de renovación. Así, por ejemplo, el plan “Adopte un balcón” para la restauración de los 300 balcones coloniales del centro limeño (unos 5.000 dólares por balcón) se financia con aportes privados.

Durante la década del noventa se transformaron tanto la economía del país como el aparato del Estado. En lo que al sector vivienda se refiere, en 1992 ocurrieron importantes cambios en el aparato del Estado que afectaron la capacidad de generar políticas de vivienda y urbanismo. Es importante resaltar que muchos de los cambios que ocurrieron, particularmente aquellos referidos a la desactivación o liquidación de instituciones de financiamiento del sector, fueron inevitables en un contexto de crisis generalizada e insolvencia.

Entre los cambios más saltantes en el año 1992, cabe mencionar los siguientes:

- (i) Se desactiva el Instituto Nacional de Planificación.
- (ii) Se promulga la Ley que desactiva el Ministerio de Vivienda. Ahora, como Vice Ministerio, forma parte del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Mantiene sus funciones de orientar la correspondencia e integración de los diferentes planes urbanos, a cargo de los gobiernos locales, con las políticas de desarrollo urbano nacional y regional. Se desactiva el ININVI.
- (iii) Se crea el Ministerio de la Presidencia, con el propósito de atender las necesidades de la población con obras de infraestructura básica y programas de apoyo social, particularmente servicios de agua potable, alcantarillado, residuos líquidos y sólidos. Cuenta con tres vice ministerios, el de Infraestructura y los de Desarrollo Social y Regional. Con igual rango se establece la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Internacional (SECTI), que sirvió como órgano administrativo y de control, especialmente del sector de las ONGs y de los fondos de la cooperación internacional.
- (iv) Se traslada el manejo de FONAVI, ENACE y el Banco de Materiales al Ministerio de la Presidencia.
- (v) El Programa de Atención a la Vivienda Rural (PRATVIR, creado en los años ochenta), pasó --muy disminuido-- al Ministerio de Agricultura.

- (vi) Se da el Decreto Ley, que disuelve las Asambleas Regionales y se establece una forma transitoria de gobiernos regionales a través de la creación de los Consejos Transitorios Regionales (CTARs), los que se formalizan posteriormente, con la Ley Marco de Descentralización 26922 (Julio1998) en cada uno de los 24 departamentos del país como organismos descentralizados del Ministerio de la Presidencia.

Aparte de esos cambios que modificaron la estructura de la organización del sector, hubo también otros cambios que afectaron a las entidades que otorgaban financiamiento al sector. Como resultado de situaciones de insolvencia, entre los años 1992-1995, se liquidaron, como se mencionó al principio, el Banco Central Hipotecario, el Banco de la Vivienda, y el sistema mutual para vivienda, todos ellos entidades de fomento público y privado del sector vivienda. Los problemas de estas instituciones se originaron con el incremento de la inflación a partir de los años setenta, situación que se complicó aún más en los ochenta, afectando la capacidad de financiar sus carteras de crédito. Debido a sus problemas financieros también se liquidó la Empresa Nacional de Construcciones (ENACE) en 1998.

Asimismo, en 1998, se desactiva el Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI, y se le convierte en un impuesto denominado “extraordinario de solidaridad”, para ser utilizado con múltiples fines por el gobierno central, incluyendo el financiamiento de MIVIVIENDA (programa que se describe en detalle en una sección posterior).

La política neoliberal en la cual el rol que se le asigna al estado es el de facilitador de la iniciativa privada y de carácter principalmente normativo, se aplicó también en el sector vivienda. Se deja de lado el esquema aplicado desde los años sesenta; ahora la vivienda debiera ser resuelta por el mercado.

Entre 1992 y 1995 la inversión de *FONAVI* fue de unos mil millones de dólares: la mitad en créditos directos en electricidad y saneamiento y la otra mitad en créditos a entidades públicas, entre las que destacan la Empresa Nacional de Edificaciones *ENACE*, con el 49%, los créditos supervisados, con el 28% y el *BANMAT*, con el 27%.

Del total de la inversión efectuada por *FONAVI* para obras de saneamiento básico entre 1985 y 1990, un 45% se concentró en Lima Metropolitana. Para el periodo 1993-1995 esta proporción descendió al 25% incrementándose la inversión en el interior del país.

En 1999, luego de una larga agonía institucional consistente en terminar compromisos asumidos anteriormente, desapareció el último brazo ejecutivo del sector vivienda *ENACE*, la Empresa Nacional de Edificaciones. Si bien se construyeron algunos conjuntos habitacionales en Lima (San Miguel y Ventanilla), Puno, La Libertad, Arequipa, Moquegua, Huánuco, Piura y Tacna y se colocaron créditos en un programa subsidiado para la construcción de módulos básicos de hasta 36 metros cuadrados, la decisión de desactivar esta empresa estuvo muy clara desde el comienzo del gobierno de Fujimori.

Desde su creación hasta julio de 1995, el Programa de Créditos Supervisados habría permitido la construcción de 60 mil núcleos básicos en los asentamientos humanos del todo el país. Aunque también debe decirse que no recibía mayor aceptación debido a la rigidez de sus planos típicos.

Según cifras oficiales, el *BANMAT*, entre 1990 y 1995 entregó en todo el país aproximadamente 1940 mil préstamos (unos 23 mil en Lima). El monto promedio de los mismos fue de 900 dólares. De 1980 a 1995, el *BANMAT* experimentó un crecimiento sostenido (Cuadro N° 34). En 1995 significó el 51.8% del total de créditos otorgados por *FONAVI* a entidades públicas, frente al 37.2% del Programa de créditos supervisados <sup>33</sup>.

---

31 Zolezzi Ch, Mario (2001) "Situación de la Vivienda", Lima

Después de la liquidación del *Banco Hipotecario*, el *Banco de Vivienda* y *ENACE*, en 1999 fue transformado el Fondo Nacional de Vivienda, así como el impuesto que lo financiaba, pasando a ser un impuesto de solidaridad no dedicado exclusivamente a la construcción de viviendas y de infraestructura urbana.

32 [www.cofopri.gob.pe](http://www.cofopri.gob.pe)

33 Banco de Materiales (2000) "Memoria 1999" Editorial: Banco de Materiales, Perú



**CUADRO N° 34**  
**ESTADÍSTICA DE PRÉSTAMOS APROBADOS/OTORGADOS 1990-1999**

AÑOS	NRO. DE PRESTAMOS	MONTO OTORGADO US\$
1990	19 837	8 681 000
1991	22 079	17 374 000
1992	13 231	9 717 000
1993	30 691	26 758 000
1994	71 191	90 931 000
1995	36 001	59 004 000
1996	77 393	127 763 000
1997	140 496	160 790 059
1998	211 358	205 984 251
1999	98 132	84 644 692

Fuente: BANMAT Memoria Anual 1999

Además el Banmat creó los **Programas de Emergencias**<sup>34</sup>, mediante estos programas el Banco de Materiales apoya a los pobladores damnificados por desastres naturales, como es el caso, del sismo de Nazca, donde se contribuyó a reconstruir la zona afectada, o como el Fenómeno de "El Niño", donde se prestó apoyo a la zona devastada, antes del fenómeno a manera de prevención y después de éste, habilitando módulos de vivienda provisional de manera inmediata y apoyándolos posteriormente en la reconstrucción y/o rehabilitación de sus viviendas.

Se debe mencionar que, en muchos casos, estos préstamos no son devueltos al Banmat; como por ejemplo en el caso de los damnificados de Nazca donde la Universidad de Ica tuvo que realizar un estudio socioeconómico a los ocho mil 500 deudores con el fin de identificar a aquellas personas que no pueden pagar los préstamos (diez mil soles por familia en promedio).

**Préstamos de Reconstrucción Nazca :**

Estos préstamos estuvieron destinados a reconstruir las viviendas afectadas por el sismo que asoló las provincias de Palpa, Nazca, Acarí y Lomas el 12 de noviembre de 1996. Ese año se entregaron alrededor de 3,101 préstamos a igual número de familias damnificadas, por un monto superior a los 30 millones de nuevos soles.



Foto N° 19: Sismo de Nazca

**A quiénes se otorgó los préstamos:**

\* A familias cuyas viviendas fueron afectadas por el sismo y que fueron debidamente calificados como damnificados, y que acreditaron posesión de la vivienda única.



Foto N° 20: Tareas de reconstrucción

**Condiciones del Crédito Otorgado:**

- \* El monto de crédito que se otorgó, fue de hasta diez mil nuevos soles (S/. 10,000.00)
- \* No se cobró cuota inicial
- \* Sin intereses
- \* El periodo de gracia para empezar a amortizar el préstamo fue de 24 meses, de acuerdo a la calificación del prestatario efectuado por el Banco de Materiales.
- \* El Plazo de amortización fue de hasta 20 años.

Estos préstamos estuvieron destinados a apoyar a la población damnificada por el fenómeno de "El Niño", antes (1997) y durante y después de éste (1998).

**Préstamos de prevención por el fenómeno de "El Niño" :**

Se otorgaron alrededor de 133,000 préstamos a la población más necesitada, destinados al acondicionamiento de los techos de sus viviendas, en las zonas que podrían ser afectadas por el fenómeno de "El Niño".

**Condiciones del Crédito Otorgado:**

- \* El monto de crédito que se otorgó fue de hasta mil nuevos soles (S/. 1,000.00)
- \* Tasa efectiva anual 5.30%
- \* El plazo de amortización fue de hasta 15 años

**Préstamos de Reconstrucción y Rehabilitación Fenómeno de "El Niño" :**

Se otorgaron alrededor de 105,000 préstamos a la población cuya vivienda única fue afectada por el fenómeno de "El Niño", destinándolo para la ejecución de: techos livianos, núcleos básicos, módulos o refacción de vivienda.

Los pobladores beneficiados fueron identificados y calificados previamente por el Banco de Materiales.



Foto N° 21: El Niño 1998

**Condiciones del Crédito Otorgado:**

- \* El monto de crédito que se otorgó fue de hasta seis mil nuevos soles (S/. 6,000.00)
- \* Tasa efectiva anual 5.30%
- \* El plazo de amortización fue de hasta 15 años.

## **TITULACIÓN:**

Si bien es cierto que el BANMAT cumplió una tarea significativa durante la década de 1990, la política de titulación de los lotes en los asentamientos humanos de las principales ciudades del país fue el aspecto central para este significativo sector de nuestra sociedad.

Se creó el organismo rector máximo la *Comisión de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI* (D.L. 803 Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Informal) encargado de diseñar y ejecutar de manera integral un programa de formalización de la propiedad a nivel nacional (Cuadro N° 35), centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto <sup>31</sup>.

COFOPRI ha logrado establecer un marco institucional y legal basado en derechos de propiedad seguros para promover la inversión privada y pública en terrenos y viviendas, incluyendo la prestación de servicios públicos. Con la creación del COFOPRI se ha progresado de manera significativa en la formalización de posesiones informales a nivel nacional. A octubre del 2004, COFOPRI (Cuadro N° 35) y RPU habían formalizado casi 2 millones de lotes y registrado 1.4 millones de títulos de propiedad.

Más allá de la formalización y el otorgamiento de títulos registrados, la población se beneficia del nuevo régimen de propiedad en la medida en que puede incrementar su acceso al crédito y a la inversión en servicios. Para que esto ocurra se tuvo que tomar algunas acciones, tales como: a) difundir la cultura registral; b) desarrollar de una cultura crediticia y de pago entre las familias de menores ingresos; c) reducir los incentivos a futuras invasiones; d) apoyar el reconocimiento por parte de los agentes del mercado de la importancia del título registrado y las oportunidades que este genera; y e) desarrollar un marco institucional y regulatorio que permita la transferencia de la propiedad o del título y la ejecución de las garantías sin limitaciones.

**CUADRO N° 35**

**COFOPRI títulos entregados  
Resultados Generales(1996-Oct..2004)**

Departamento	Total General	
	Lotes	Títulos
Cañete	17,868	10,495
Huacho	14,226	4,959
Lima Cono Este	221,055	180,089
Lima Cono Norte	292,168	236,914
Lima Cono Sur	245,602	210,376
<b>Lima Total</b>	<b>790,919</b>	<b>642,833</b>
Ancash	98,811	79,003
Arequipa	212,198	154,917
Ayacucho	77,237	41,131
Cusco	2,998	543
Huancavelica	4,522	556
Huaraz	8,162	2,248
Ica	82,966	60,974
Jaen	3,606	883
Junín	42,439	25,205
La Libertad	154,998	107,847
Lambayeque	125,268	88,077
Loreto	47,574	40,338
Moquegua	33,368	25,499
Pasco	18,360	7,925
Piura	121,350	79,414
Tacna	66,357	40,859
Tumbes	4,843	430
Ucayali	26,655	19,397
	<b>1'131,712</b>	<b>775,246</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>1'922,631</b>	<b>1'418,079</b>

Fuente: COFOPRI

Por el lado de la oferta de crédito e inversión en las zonas formalizadas también hay temas pendientes. Entre ellos están los siguientes: a) desarrollar productos bancarios que se acerquen a las familias y su modo de vida; b) conocer mejor las características de los clientes para tener evaluaciones de riesgo más realistas; c) desarrollar sistemas de micro crédito para vivienda; d) desarrollar sistemas de subsidio que sean commensurables con la magnitud de la demanda.

El trabajo de COFOPRI y del RPU ha sido importante para regularizar una gran cantidad de propiedades informales que se originaron en el proceso migratorio masivo de zonas rurales hacia zonas urbanas iniciado en la década de los cuarenta. Pobladores, poseedores de facto de los terrenos, generaron un sistema de propiedad informal, es decir, modos de acceso a la tierra que terminaron configurando reglas ajenas a las leyes formales. La informalidad en que se hallaban los poseedores de esos terrenos conducía a la inseguridad jurídica y al peligro de despojo de sus posesiones al no poder acreditar su titularidad. La inexistencia de un título de propiedad válido imposibilitaba la inscripción de su derecho en Registros Públicos y, por ende, limitaba la utilización de sus propiedades como herramientas de inversión. La informalidad se mantenía, en parte, por la existencia de un sistema de normas y trámites en función a los usos y costumbres de la burocracia, originando que sea más fácil y menos costoso acceder a la propiedad informal que a la formal.

Si bien la carencia de derechos de propiedad sobre los predios no impidió que los propietarios informales inviertan en sus viviendas o desarrollen actividades económicas; la falta de un título de propiedad ha impedido que el ocupante explote al máximo las potencialidades que se derivan de contar con una propiedad inmueble. Al no contar con un título de propiedad debidamente registrado el poblador tiene menos posibilidades de efectuar transacciones en el mercado, y su valor de intercambio se puede ver afectado.

Los títulos formalizados elevan el valor de mercado de las viviendas que pueden ser transadas sin restricciones. La seguridad legal que ofrece la propiedad formalizada permite que ella pueda ser utilizada para cumplir el requisito de garantías hipotecarias o, simplemente, el de garantía genérica e incluso el de domicilio, exigido en las diferentes operaciones de crédito a las que pretenda acceder el propietario formalizado.

En el año 1999, se promulga la Ley de Regularización de la Propiedad Inmueble, con la finalidad de promover un proceso masivo de regularización de las edificaciones irregulares que no cumplen con el Reglamento Nacional de Construcciones.

En cuanto a vivienda rural las competencias estaban repartidas entre el Viceministerio de Vivienda, el Ministerio de Agricultura y los gobiernos locales lo cual hacía difícil atender las necesidades específicas de este tipo de asentamientos. La legislación debe contemplar integralmente la vivienda como unidad digna y segura, su relación con el entorno y agrupamientos característicos de comunidades rurales y los planes municipales para lograr desarrollos armónicos y balanceados.

La inscripción de los títulos de propiedad formalizados por COFOPRI se realizó en el Registro Predial Urbano (RPU). Este registro fue creado como Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares en Noviembre de 1998 (D.L. 495).

El registro fue fortalecido como nuevo mecanismo institucional que ha permitido, de manera paralela al Registro de Propiedad Inmueble, que la propiedad registral de los sectores informales de menores recursos se pueda eventualmente convertir en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones formales incrementando en muchos casos el valor de las propiedades.

Su ámbito de acción comprende los asentamientos humanos, programas municipales de vivienda, programas estatales de vivienda, centros poblados, pueblos tradicionales, centros urbanos informales, habilitaciones urbanas y toda otra forma de posesión, ocupación y titularidad informal de terrenos con fines urbanos definidos mediante directiva del propio COFOPRI. Claramente una competencia municipal fue arrebatada por el Ejecutivo y la titulación dejó de ser responsabilidad municipal durante los primeros meses de 1996.



En cierta medida la evidente incompetencia de las dos administraciones de Ricardo Belmont, alcalde de Lima entre 1990 y 1995 contribuyó a justificar el despojo. En seis años solamente se entregaron 33 405 títulos de propiedad a pobladores de toda Lima Metropolitana.

A partir de 1996 se incrementó la entrega de títulos de propiedad y se aceleró el proceso. De este modo se llegó a plantear la entrega de un millón de títulos de propiedad., aunque esto significó en la práctica volver a titular a quienes ya habían recibido títulos pero no estaban suficientemente bien registrados.

El Banco Mundial otorgó un préstamo de 38 millones de dólares, para apoyar al Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Urbana. Entre octubre de 1997 y febrero de 1998 se inició la preparación de un Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana financiado por el Banco Mundial que fue suscrito en octubre de 1998 entre el Banco Mundial, COFOPRI y el RPU, comenzando a operar a partir de marzo de 1999 y que empezando en Lima se extendió en las ciudades que concentran la mayor parte de los asentamientos humanos del país.

En Enero de 1998, el gobierno de Fujimori promulga la Ley N°26912 o “Ley de Promoción del acceso de la población a la propiedad privada de vivienda y fomento del ahorro, mediante mecanismos de financiamiento con participación del sector privado” con el cual se crea el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda-Mivivienda, fondo constituido con Mil quinientos millones de Nuevos Soles provenientes del Fondo Nacional de Vivienda FONAVI, que tenía como objetivo facilitar la adquisición de viviendas especialmente las de interés social.

De entre los 15 bancos locales que se registraron para participar de este programa, Bancosur, Banco de Crédito y Banco del Trabajo fueron los primeros en participar en Junio de 1999. En ese entonces la tasa de interés anual en dólares era del 13%

Algunas de las compañías constructoras que realizaron proyectos en este periodo fueron: Graña y Montero, HV Contratistas, CVG Ingenieros, JJC Constructores, Gremco, y Gessa Ingenieros. Lamentablemente debido a numerosas reformas y objeciones a dicha ley, muy pocos proyectos vieron la luz durante este gobierno.

El reglamento de esa ley no solamente resultaba frustrante en relación a las expectativas de constructores e inversionistas. Establecía una gerencia de proyectos que debería calificar; es decir vetar o aprobar los proyectos sobre la base de concursos, lo que hacía más complejo el proceso. En el capítulo IV, denominado “Utilización de los Terrenos Estatales en Proyectos Mivivienda”, este Reglamento encargaba a COFOPRI identificar los terrenos estatales con vocación urbana “que estén disponibles y que no tengan un uso asignado” y asumir su titularidad. Además disponía que en casos de que los terrenos adjudicados a otras entidades tengan que revertir, serían transferidos a COFOPRI, lo que generaba un enfrentamiento con las municipalidades que sin duda estaban entre esas “otras entidades”. Y se agrega después que COFOPRI adjudicará gratuitamente los terrenos al Fondo Mivivienda y se reservará el 20% de cada uno para adjudicarlo a los solicitantes de terrenos.

Cuando se ve que una entidad incorpora terrenos del Estado, los inscribe automáticamente, cancela inscripciones a nombre de terceros, los adjudica gratuitamente, etc. había que preguntarse: ¿Cuál era el papel de la Superintendencia de Bienes Nacionales que tiene a su cargo la administración de los Bienes del Estado? .

En lo que respecta a la tenencia del suelo, como consecuencia de una impresionante invasión a terrenos a agrícolas de propiedad privada se generó el programa de emergencia PROFAM, destinado a la oferta de lotes para familias previamente calificadas. En gran medida se repetía la propuesta de 1984 cuando se creó TEPRO.

Con el PROFAM (Programa de Lotes Familiares), se aspiraba a repartir terrenos del Estado entre las familias más necesitadas. Pero no había plazo, no se sabía cuántas familias se inscribirían, ni siquiera en dónde serían ubicadas.

El Programa Lote Familiar (PROFAM), destinado a la adjudicación de lotes para familias sin vivienda propia, fue anunciado a mediados del mes de febrero del 2000 como solución al problema de vivienda de la población de bajos ingresos. Este problema se había venido manifestando en una serie de invasiones en las semanas previas al lanzamiento del programa. El gobierno encargó la ejecución del programa al COFOPRI debido a que la ley de creación del COFOPRI contemplaba la creación de un programa de adjudicación de lotes como mecanismo de prevención a futuras invasiones.

Sin embargo, tomando en cuenta la fecha (dos meses antes de las elecciones presidenciales) y la falta de planificación previa al lanzamiento del programa, parecería indicar que la iniciativa respondió más a la coyuntura política que a una política de vivienda popular basada en criterios técnicos y objetivos claros. Funcionarios de COFOPRI implementaron un programa de empadronamiento que resultó en la inscripción de alrededor de 845 mil familias que aducían no contar con vivienda propia. Más adelante se publicó la lista de las familias inscritas que calificaban para ser beneficiadas por el PROFAM. Posteriormente se redujo esta cifra a alrededor de 650,000 familias e incluso se llegó a publicar listas con posibles beneficiarios, pero el programa nunca se implementó debido a los problemas políticos del país en la segunda mitad del 2000.

En agosto del 2000 el PROFAM fue trasladado al Ministerio de la Presidencia, quedando paralizado por un tiempo y a fines del mes de diciembre del 2000 se anunció la transferencia del PROFAM del Ministerio de la Presidencia al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Aspectos claves del programa nunca se llegaron a aclarar tales como: ¿cómo es que se desarrollaría el proceso de adjudicación?, ¿cuántos lotes habilitados tenía el Estado?, ¿dónde estaban ubicados dichos lotes?, ¿cuáles serían los criterios de clasificación y el orden de prioridad para la adjudicación?, entre otros.

Tal como fue concebido el PROFAM no constituía, por sí mismo, una solución de vivienda para la población de bajos ingresos. El programa no pasó de ser un empadronamiento que puede dar luces sobre las necesidades habitacionales y el perfil de los solicitantes de lotes.

La información levantada a través del empadronamiento del PROFAM es muy valiosa, y puede ser considerada como una de las mejores fuentes de información para ser utilizada en el diseño de una política de vivienda popular que plantee soluciones de vivienda dirigidas hacia la población de bajos ingresos. De las 845 mil parejas empadronadas, se identificó que 650 mil calificaban para ser beneficiarios del programa, de éstas 150 mil viven en casa de padres con título COFOPRI y 200 mil tienen ingresos mensuales superiores a los S/.700.

El empadronamiento que se hizo durante el gobierno de A. Fujimori en el verano del 2000 dió cifras contundentes sobre las familias pobres que viven alojadas o alquilando: más de medio millón en Lima y el resto en las demás ciudades del Perú dio como resultado 850,000 familias inscritas (depuradas por COFOPRI en 650,000). PROFAM se diseñó como un programa de lotización y no necesariamente de un programa integral de vivienda. Para ello se abrieron inscripciones que en menos de un mes superaron los 500 mil empadronados, llegando a cerca de 800 mil personas inscritas en todo el Perú. La inscripción de 800.000 familias en menos de tres semanas en respuesta al anuncio de Alberto Fujimori de donar terrenos a personas carentes de viviendas reabrió el debate de la planificación del crecimiento urbano.

La oferta presidencial fue formulada en febrero del 2000 bajo una fuerte presión política y para detener la ola de invasiones a terrenos agrícolas de propiedad privada en los alrededores de Lima, protagonizada por decenas de miles de familias "sin casa".

La primera ocupación fue protagonizada a fines de enero por unas 25.000 personas en terrenos de Villa el Salvador, calculando que el gobierno de Fujimori, quien aspiraba a un tercer mandato consecutivo en las elecciones del 9 de abril, no estaba en condiciones de ordenar su expulsión a la fuerza.

Los intentos por persuadir a los ocupantes fueron infructuosos y la imagen de debilidad del gobierno estimuló una ola de invasiones en distintos lugares de Lima y del resto del país.



Foto N° 21: Después de la batalla. Un precario invasor de Villa El Salvador tras el feroz desalojo de 12 de febrero 2000

Los partidos opositores estaban listos para denunciar los excesos de la represión, si las personas eran retiradas de manera violenta, o de acusar al gobierno de no hacer respetar la propiedad privada si no los sacaba, pero Fujimori optó por ofrecerles terrenos del Estado.

Los ocupantes de Villa el Salvador aceptaron la oferta y fueron trasladados con sus precarios muebles en camiones del ejército a la llamada Ciudadela Pachacutec, donde les entregaron terrenos de 90 metros cuadrados. Posteriormente el gobierno se comprometió a construir calles, instalaciones sanitarias, escuelas y centros médicos.

Estas acciones promovieron de inmediato nuevas invasiones en varias partes del Perú, que las autoridades contuvieron abriendo una lista de inscripciones, a menos de dos meses de las elecciones, para todas las familias carentes de vivienda propia, "para otorgar después de las elecciones" terrenos similares a los de Ciudadela Pachacutec.

De esta manera "*...Fujimori evitó poner en riesgo sus expectativas electorales, pero ha creado un problema muy grave, que deberá afrontar el próximo gobierno...*", explicó el sociólogo Ricardo Llanos, de la organización no gubernamental Población y Desarrollo.



Foto N° 22: Serpenteante cola en el Colegio Pachacútec de Villa El Salvador.  
Más de 19 mil personas acudieron el primer día a inscribirse en PROFAM.

Durante el primer día de inscripciones, según los ministros encargados (*Pandolfi, de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción; y Mosqueira, de la Presidencia*), la cifra de inscritos. habría llegado a 14.710 personas en Lima y 5.182 en provincias.

Sobre los terrenos del Estado, actualmente, se sabe que éstos pudieron ser de 3 tipos: terrenos ubicados en zonas urbanas -identificados en el catastro municipal-, terrenos ubicados en zonas de expansión urbana -también registrados por el municipio- y terrenos ubicados fuera de los planes de expansión urbana<sup>35</sup>. El Estado podría utilizarlos ya sea para proyectos específicos (hospitales, comisarías, etc.) y para programas del Poder Ejecutivo. En esto último se incluiría los programas habitacionales el PROFAM, que podría convertirse en un megaproyecto habitacional.

La ciudadela Pachacútec sería entonces sólo la primera piedrita, que terminaría de convencer a los indecisos del acariciado territorio electoral conformado por los sectores "C" y "D" de que este Gobierno brinda, en efecto, un país con futuro. Con agua, desagüe, luz y premio para los invasores. Operación política de enormes dimensiones, aprovechando las urgencias reales de la gente, pero hábilmente encauzada para que el candidato oficial sea reelegido. El PROFAM elaboró 10 proyectos de lotización en 8 ciudades, para 90,000 familias. Ningún proyecto tenía sustento técnico. 9 de ellos se desestimaron, y sólo el proyecto Pachacútec en Lima, para 10,000 familias continúa pero con escasas posibilidades de dotación de servicios en el mediano plazo.



Foto N° 23: Un afanoso invasor entra a complejo habitacional en Tacna, en tanto que pobladores de Ramón Cárcamo, en Lima, reclaman sus títulos de propiedad. COFOPRI para todo el mundo.

Déficit:

**CUADRO N° 36**  
**DEFICIT TOTAL DE VIVIENDA DURANTE**  
**EL GOBIERNO DEL ING° A. FUJIMORI**

	Población	Vivienda	Hogares	Déficit Total de viviendas
1990	21.420.137	4.134.921	4.462.995	745.079
1991	21.826.571	4.232.454	4.562.923	774.612
1992	22.233.005	4.329.987	4.662.851	804.145
1993	22.639.443	4.427.517	4.762.779	833.678
1994	23.087.867	4.525.050	4.862.707	863.211
1995	23.531.701	4.622.583	4.962.635	892.744
1996	23.946.779	4.720.116	5.062.563	922.277
1997	24.371.043	4.817.649	5.162.491	951.810
1998	24.802.824	4.915.182	5.262.419	981.343
1999	25.242.254	5.012.715	5.362.347	1.010.876

FUENTE: INEI.

En términos generales el Censo de 1993 mostró un déficit habitacional de 833 678 viviendas (Cuadro N° 36) que requería la producción de 100 mil viviendas por año para satisfacer la demanda. Además, el incremento anual de la población ascendía a 200 000 habitantes y tomando en cuenta que 5 personas integraban el hogar promedio peruano, sería necesario construir 40 000 viviendas sólo para atender el crecimiento vegetativo de la población. A pesar de ello, en 1996 la cantidad de vivienda producida por el sector público y privado empresarial no sobrepasaba las 15 mil unidades por año, con lo cual se entiende que el déficit se acumulaba e incrementaba.<sup>35.b</sup>

*Debido a la crisis política generada por la cuestionada reelección del presidente Alberto Fujimori y después de la renuncia del mismo desde Japón, seguida por las renuncias de sus dos vicepresidentes - Francisco Tudela y Ricardo Márquez - Valentín Paniagua fue elegido como la figura de consenso para presidir el Congreso. Al quedar vacante la Presidencia de la República, Valentín Paniagua, como Presidente del Congreso, asumió la misma de manera provisional. Paniagua entregó el mando el 28 de julio de 2001 al presidente legítimamente elegido en las elecciones de ese año, Dr. Alejandro Toledo.*

---

35.b Capeco (1996), *El Mercado de las Edificaciones Urbanas en Lima Metropolitana y el Callao*.

Si bien es cierto que anualmente la Cámara Peruana de la Construcción **CAPECO** analiza los índices de construcción a través de las unidades habitacionales producidas para los diferentes estratos socioeconómicos, se debe tomar en cuenta que debido al crecimiento vegetativo de la población, simultáneamente se forman nuevas familias consanguíneas o de otra índole que requieren de una vivienda.

Para fines de investigación del mercado habitacional, **CAPECO** considera que el hogar demandante de dicha vivienda resulta ser el comprador teórico de la casa o departamento, cuyo número excede tradicionalmente al de las nuevas soluciones habitacionales que se ofrecen anualmente en Lima Metropolitana y el resto del país, por lo menos en determinados estratos socioeconómicos y este excedente se va acumulando año.



### **2.6.5 GOBIERNO DEL DR. ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE (2001 a la fecha de tesis)**

Durante la inauguración del Expovivienda y Construcción 2002-Internacional organizada por CAPECO en Octubre del 2002 el *Jefe de Estado, Alejandro Toledo*, sostuvo que empresarios emprendedores y el Estado tienen la responsabilidad de cumplir el reto de promocionar la vivienda popular. Además aclaraba que ello no era un compromiso del gobierno, sino es una política que no debe culminar cuando concluyese su mandato, ya que había sido incluida en el *Acuerdo Nacional*, "... *nuestra visión es avanzar con firmeza y que el Estado promueva, facilite y supervise y que sea el sector privado el que diseñe, construya y venda las soluciones habitacionales para las familias peruanas...*"

#### **PLAN NACIONAL: "VIVIENDA PARA TODOS"**

El Gobierno del Perú, a través del Decreto Supremo 010-2002-MTC de marzo del 2002, declara de interés nacional la ejecución de actividades destinadas a promover el acceso de toda la población a la vivienda digna, surgiendo en consecuencia la necesidad de contar con un Plan Nacional de Vivienda, al que se ha denominado "Vivienda Para Todos" (Cuadro N° 37). Con la implementación de este Plan Nacional, el Gobierno pretende alcanzar el acceso paulatino de toda la población –especialmente la de menores recursos- a una vivienda digna, propiciando de esta manera la mejora de su calidad de vida. A la vez, el Plan propende un adecuado ordenamiento territorial, que permita el uso eficiente y equilibrado del suelo, y espera contribuir a la generación de empleo, al fortalecimiento del sector construcción y a la reactivación de la economía en general.

Este plan surgió con inicio del gobierno con la intención de facilitar el accionar del sector privado, brindando incentivos mediante la adjudicación de terrenos estatales y la canalización de recursos financieros.

El gobierno, hasta fines del 2002, se encontraba revisando toda la normatividad vigente sobre construcciones, habilitaciones urbanas y declaratorias de fábricas para promover y dinamizar la participación del sector privado en la elaboración de proyectos habitacionales.

El Plan Nacional de Vivienda <sup>36</sup> reúne los esfuerzos para modificar y modernizar el marco normativo en coordinación con las autoridades locales y la participación del Banco de Materiales (BANMAT) para la construcción de viviendas económicas cuyo precio sea inferior a los US\$ 8,000. Mientras que las casas o departamentos que estén valorizados desde los US\$ 8,000 hasta los US\$ 31,000 dólares (equivalente a 35 Unidades Impositivas Tributarias) son colocados con créditos hipotecarios del Fondo Mivivienda a través de las entidades financieras.

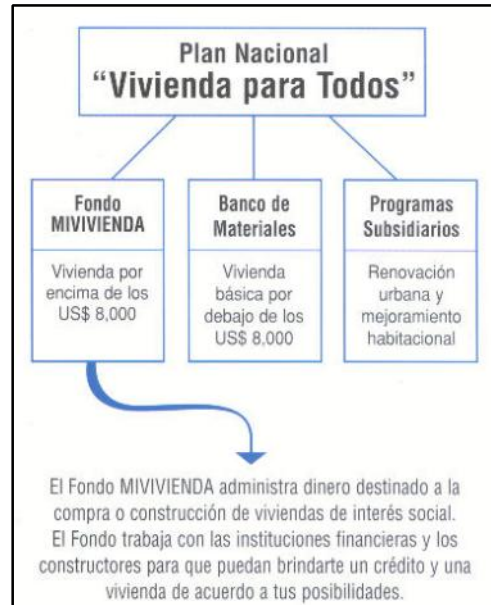
Dentro del Plan Nacional de Vivienda también se encuentran los programas subsidiarios, es decir para la renovación urbana, reurbanización de pueblos jóvenes y asentamientos urbanos productivos, a este plan se le sumará el Programa "Mi Barrio" del cual ya se está gestionando un crédito de 150 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Las normas que se revisaron fueron: el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Reglamento Nacional de Construcción, Ley de Habilitaciones Urbanas, Ley de Declaratoria de Fábricas, porque en éstos hay aspectos que impedían o dificultaban la ejecución de proyectos inmobiliarios. Cuando hay un proyecto inmobiliario, el constructor compra un terreno y desde entonces ya invirtió, pero si los trámites demoran un año esto genera un costo que al final se agrega al valor de la vivienda, y si demora más tiempo las viviendas se encarecen. Y es que en el camino se encuentran problemas insalvables que los obliga a abandonar el terreno.

---

36 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [http:// www.vivienda.gob.pe](http://www.vivienda.gob.pe)

**CUADRO N° 37**  
**PLAN NACIONAL DE VIVIENDA**



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a cargo de este trabajo, priorizó la labor de mejorar y recuperar áreas urbanas subutilizadas o deterioradas, a fin de estimular la producción y diversificación de productos residenciales y aumentar la productividad habitacional de manera integral. En ese sentido, se buscó la actualización, simplificación y flexibilización de la normativa técnica y administrativa de los usos del suelo urbano y urbanizable, de la edificación residencial y su inscripción registral. Además, se elaboraron mecanismos para mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento para la producción, adquisición y mejoramiento habitacional.

Así, se puso como meta para el periodo 2003- 2007, la construcción de 326 mil viviendas nuevas para saldar parte del llamado déficit de arrastre, es decir el producido por la formación de nuevos hogares. A noviembre del 2,004 en total se habían ya favorecido a 60,143 familias.

Se contempló en el Plan Nacional la ejecución de 907 mil acciones de mejoramiento habitacional, es decir culminación, ampliación, remodelación o rehabilitación de las viviendas; y la construcción de 90 mil viviendas adicionales para atender la demanda que se genera cada año como consecuencia de la formación de nuevos hogares. Por esta razón, durante el período quinquenal, el Plan Nacional postula la atención de cuando menos el 50 por ciento de las nuevas necesidades de vivienda que se generan anualmente.

El esfuerzo económico que demandaría el logro de las metas físicas citadas, ascendería a 4 mil 868 millones de dólares, con un promedio anual de 973 millones de dólares. Aquí, no menos del 80 por ciento de los recursos económicos provendrán del sector privado.

Por último, un aspecto a tomar en cuenta era la creación de fuentes de empleo. Según Capeco por cada millón de dólares se generan 125 nuevos puestos de trabajo. Entonces, se podrían generar 121 mil 625 nuevos puestos de trabajo directos y aproximadamente 243,250 puestos indirectos.

Bajo la denominación “Vivienda para Todos”, el Ejecutivo puso en marcha el Plan Nacional de Vivienda, cuyo objetivo principal es reducir el déficit habitacional existente e impulsar la producción en este rubro, reduciendo sus costos y facilitando su adquisición.

## **" MIVIVIENDA "**

El Fondo MIVIVIENDA fue creado en 1998 con el objetivo de canalizar recursos para financiamiento de viviendas para familias de bajos recursos (viviendas de interés social). Se esperaba que el programa permita a éstas familias acceder a una vivienda. La función de MIVIVIENDA es la de aportar fondos a las instituciones financieras calificadas (bancos y otras) para que estas efectúen los préstamos hipotecarios que solicita el público. El esquema vigente incluye a COFIDE como intermediario de segundo piso<sup>37</sup> y al sistema financiero doméstico como banca de primer piso. Inicialmente se asignó S/1,500 millones para este programa, pero debido a que los desembolsos han sido muy pequeños, el monto total de recursos ha aumentado por los intereses obtenidos de invertir los recursos. La idea del programa es la de otorgar recursos a los bancos a plazos más largos y tasas más bajas para que estos puedan dar créditos a deudores elegibles a tasas por debajo del mercado. Otra novedad de este programa es que un tercio del riesgo crediticio lo asume el propio MIVIVIENDA<sup>38</sup>. A pesar de estas ventajas el programa no ha funcionado como se esperaba, porque las viviendas que los constructores estaban dispuestos a construir bajo el programa (con precios de hasta US\$30,000) no reunían los requisitos de aquellos que tenían capacidad de adquirirlas. En otras palabras, el costo por metro cuadrado de vivienda era muy alto. Recientemente, como resultado de algunos cambios que lo hacen más atractivo (e incrementan los subsidios por metro cuadrado construido), los fondos se están desembolsando más rápidamente.

---

37 El subsidio indirecto a la tasa de interés es resultado de la menor tasa de interés que cobra la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) por los fondos de Mivivienda que canaliza hacia las instituciones financieras. Sumado a esta tasa el porcentaje de omisión que cobra COFIDE y el diferencial de tasas que cargan estas instituciones, resulta en un costo final del crédito hipotecario menor al cobrado por otros créditos no financiados con recursos de Mivivienda.

38 Esto quiere decir que existe un componente de seguro de crédito que debe incluirse cuando se calcula los subsidios implícitos que otorga.

Entre otros aspectos, el reglamento del fondo establece que el costo de construcción de las viviendas a ser financiadas no pueden exceder los US\$ 29.000 aproximadamente (el equivalente a 35 unidades impositivas tributarias), excluyendo el valor del terreno. En un inicio se estableció como requisito para ser elegible ante el programa haber aportado al FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda). El solicitante deberá estar en capacidad de contribuir con una inicial del 10% del valor de la vivienda. El plazo máximo a financiar es de 20 años.

Actualmente, el Fondo MIVIVIENDA cuenta con dos subsidios no excluyentes para los beneficiarios, un subsidio a través de la tasa de interés y un descuento del 20% como premio al buen pagador. Aparte existe la garantía de un tercio del crédito que ofrece gratuitamente MIVIVIENDA al banco acreedor. Para efectos prácticos puede considerarse que esta garantía cubre la totalidad de la pérdida ya que los bancos lograron que en el caso de una ejecución por falta de pago, el pago a MIVIVIENDA esté subordinado al pago que recibiría el banco. Por ejemplo, en el caso de un crédito de US\$21,000, la garantía de MIVIVIENDA es por US\$7,000, lo que quiere decir que en caso del incumplimiento de pagos, una vez que se recupera y vende la propiedad, el banco sólo pierde si esta recuperación fuera inferior a US\$14,000, lo que sería muy improbable. En otras palabras, el programa también introduce un fuerte elemento de “moral hazard” ya que el banco acreedor no tendría un gran incentivo en verificar muy cuidadosamente la capacidad de pago del cliente, ya que el riesgo se lo está trasladando al Fondo.

El subsidio indirecto resulta del diferencial de tasas entre la tasa de interés que cobran los intermediarios financieros con fondos MIVIVIENDA relativa a tasas comparables de mercado y al impacto adicional del descuento de la cuota por el bono al buen pagador. Los bancos están cobrando entre 12 y 13% en créditos en dólares y VAC más 11-12.25% en soles. Dicha tasa resulta de sumar los costos del fondeo de COFIDE, las comisiones y el spread del banco.

Aparte de la tasa de interés, los bancos cobran a los clientes los gastos registrales, los costos de estudios de título, el seguro de desgravamen y el seguro de inmueble, al igual que cualquier otro crédito hipotecario tradicional. En comparación, las tasas de interés que ha venido cobrando el sistema financiero para créditos hipotecarios de vivienda para sectores A y B (fuera del esquema de MIVIVIENDA) fluctúa entre 11 y 15% en moneda extranjera. Es razonable pensar que créditos para los segmentos de menores ingresos (como los clientes de MIVIVIENDA) tendrían tasas ligeramente mayores.

A continuación una síntesis de las preguntas más frecuentes en relación al Fondo:

**¿Qué es el Fondo MIVIVIENDA?** <sup>39</sup>

El Fondo MIVIVIENDA es una entidad pública de derecho privado, que administra recursos destinados a la adquisición y/o construcción de viviendas de interés social, a través de las instituciones financieras privadas (Bancos, Cajas, Edpymes, cooperativas)

**¿Qué es el Programa MIVIVIENDA?**

El Programa MIVIVIENDA es un Plan Operativo del Fondo MIVIVIENDA; y comprende la participación activa de:

- Las instituciones financieras o IFIs, intermediarias (bancos , financieras, etc.) con convenio suscrito con COFIDE para acceder a los Fondos del Fondo MIVIVIENDA
- La oferta (promotores de vivienda: inmobiliarias y compañías constructoras)
- La demanda (los usuarios o titulares del crédito hipotecario)

**¿Cuáles son los recursos del Fondo MIVIVIENDA?**

El Fondo MIVIVIENDA cuenta con recursos propios, provenientes principalmente de los aportes del FONAVI; estos Fondos son derivados a las IFIs para préstamos hipotecarios.

### **¿Cuáles son las funciones del Fondo MIVIVIENDA?**

Las funciones básicas del Fondo MIVIVIENDA son:

- 1) Proveer a las IFIs de los recursos necesarios para financiar los créditos hipotecarios.
- 2) Desarrollar proyectos masivos de vivienda de interés social en terrenos del Estado.
- 3) Garantizar créditos o títulos emitidos por empresas financieras tituladoras, de programas de vivienda; manteniéndose el carácter intangible de los Fondos MIVIVIENDA.
- 4) Promover y orientar la oferta y la demanda de viviendas individualmente o en forma colectiva, a través de las distintas entidades, empresas, etc., públicas o privadas.

### **¿Qué tipos de vivienda financia el Fondo MIVIVIENDA?**

Hay tres opciones posibles de financiamiento:

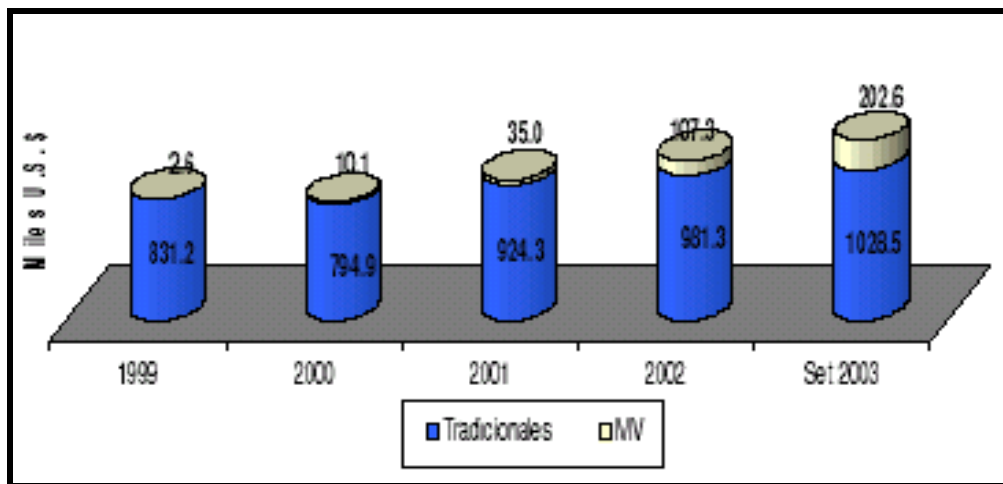
- a) Se financia la compra de una vivienda nueva o usada de primera venta (o sea no vendida desde su construcción). La vivienda puede ser un chalet o un departamento y puede estar construida en un lote independiente o, en un lote subdividido o los aires de otra propiedad.
- b) Se financia la construcción de una vivienda, con o sin incluir el valor del terreno (dependiendo del alcance y/o la conveniencia del titular).
- c) Se financia la construcción de una vivienda en terrenos, aires o subdivisión de una vivienda existente, previamente independizada (incluido la compra de los aires o el terreno subdividido; dependiendo del alcance y/o conveniencia del titular).

En todos los casos el valor total de la vivienda, sin el valor del terreno y sin el I.G.V, no superen las 35 UITs (Aproximadamente 31,180 dólares al 2003).



Según información de la Superintendencia de banca y seguros (SBS), los créditos hipotecarios ascendieron a US\$ 10,285.5 millones en setiembre del 2003, lo que representó un incremento de 10.5% respecto al mismo mes del año anterior (Cuadro N° 39), y constituyen el 8,9% de la cartera de colocaciones del sistema bancario, aunque su morosidad está en un 19,1%.

**CUADRO N° 39**  
**EVOLUCIÓN CARTERA HIPOTECARIA**

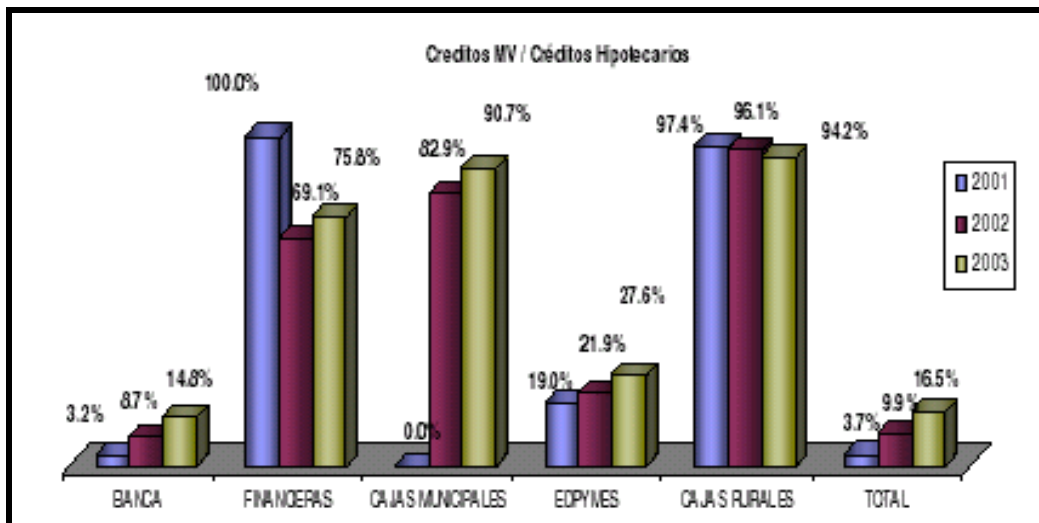


Fuente: SBS

Además, el Fondo Mivivienda representa el 16.5% del Mercado de Créditos Hipotecarios y el 68% del crecimiento neto de la cartera de vivienda (Cuadro N° 40) y tiene menor índice de morosidad (Cuadro N° 41).

**CUADRO N° 40**

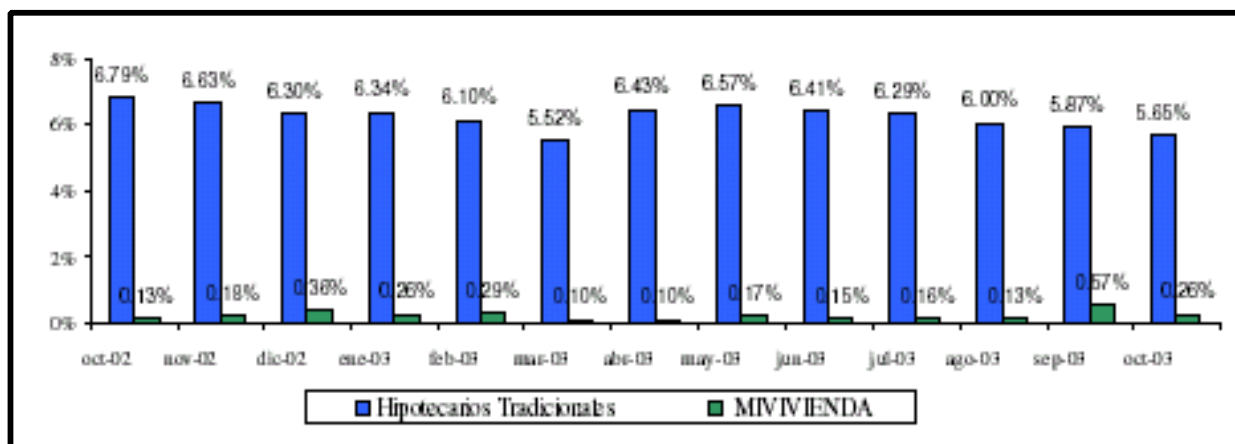
**CREDITOS MIVIVIENDA / CREDITOS HIPOTECARIOS**



Fuente: SBS

**CUADRO N° 41**

**CARTERA MOROSA**



Fuente: ASBANC

A noviembre del 2004, según información de la Secretaría Ejecutiva del fondo, se había desembolsado cerca de US\$384 millones en un total de 19,070 operaciones.

La competencia también se ha incrementado, algunos bancos han adoptado sistemas de ahorro hipotecario, especialmente para trabajadores independientes que no se encuentran en planilla. En ellos, las personas realizan sus depósitos todos los meses y así ahorran lo que sería su cuota inicial del préstamo.

Debido a la existencia de una importante demanda de créditos hipotecarios en la capital, los funcionarios del *Sistema de Cajas Municipales de provincias, SCM*, realizaron los trámites necesarios con la *Superintendencia de Banca y Seguros, SBS*, con el fin de obtener la autorización correspondiente y poder ingresar al mercado financiero limeño. Es por ello que desde el año 2,003 dichas Cajas Municipales ya participaban de dicho programa.

El Sistema de Cajas Municipales de Provincias funciona en trece importantes ciudades de la capital y están debidamente agrupados. Las localidades son Arequipa, Piura, El Santa, Trujillo, Sullana, Cusco, Paita, Maynas, Huancayo, Chíncha, Pisco, Ica y Tacna.

Según *Germán Lollaga, Jefe de imagen institucional del Sistema de Cajas Municipales*, es sorprendente que las referidas instituciones no otorgen créditos hipotecarios en sus propias localidades; sin embargo, están evaluando la posibilidad de poder hacerlo próximamente.

## **REQUISITOS PARA ACCEDER AL CREDITO HIPOTECARIO MIVIVIENDA**

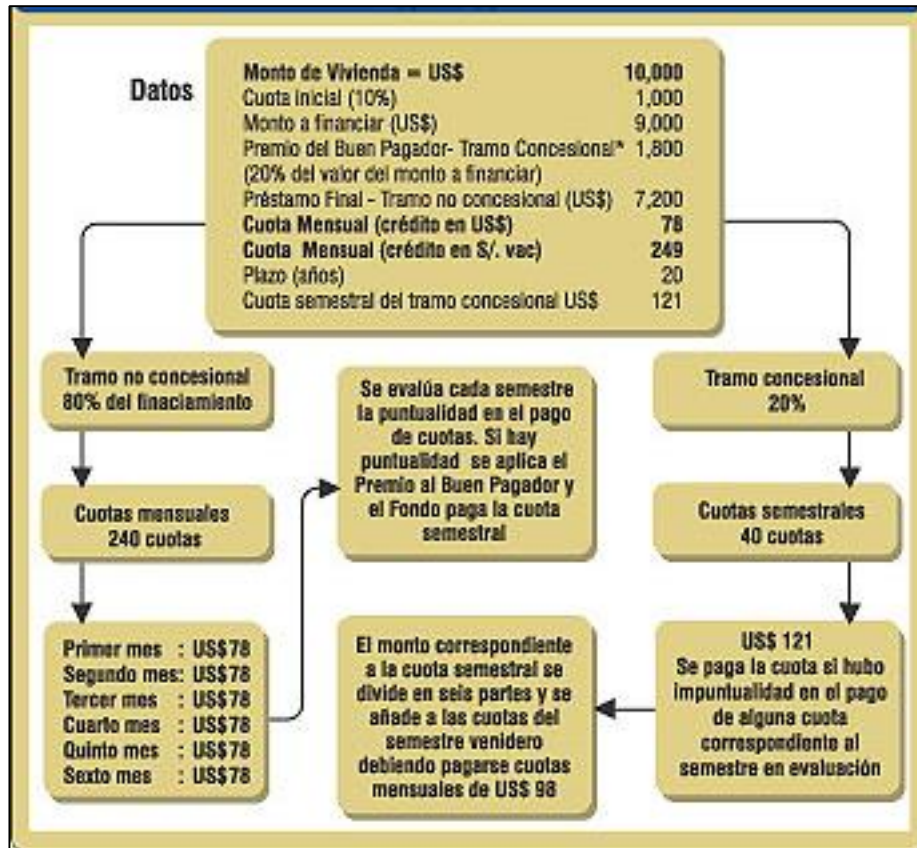
- \* Ser mayor de edad, no importa el estado civil.
- \* No ser propietario o copropietario de casa o departamento dentro del territorio nacional. En caso de ser casado, ni su cónyuge ni sus hijos menores de edad pueden tener la condición de propietarios o copropietarios.
- \* No haber comprado vivienda con crédito del Fonavi, aunque ya la haya vendido.
- \* El valor máximo de la vivienda elegida no debe exceder de 108 500 soles (al año 2,003), sin contar el valor del terreno.
- \* Aportar una inicial del 10% del valor de la vivienda.
- \* En caso de ser propietario de terreno o aires independizados, que estos estén legalmente saneados (en este caso no se requiere aportar la inicial del 10%)
- \* Que la vivienda sea de primera venta.
- \* Aprobar la calificación para el crédito por una institución financiera.

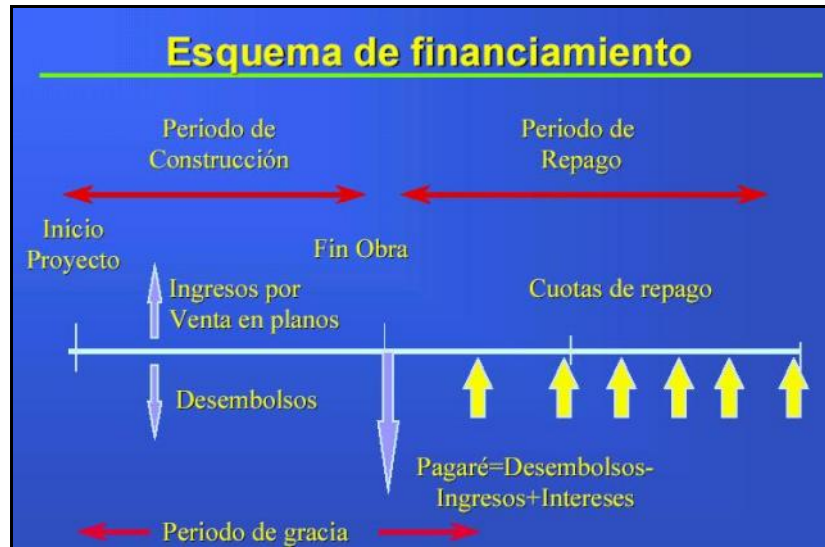
Actualmente, y con una perspectiva interesante, solo el programa Mi Vivienda está propiciando la construcción de conjunto residenciales a gran escala. El Arq<sup>o</sup> Miguel Cruchaga Belaunde, decano de la *Facultad de Arquitectura de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)* refirió que "...se ha retomado la iniciativa luego de más de una década de irresponsable abandono..." . Para Cruchaga, la concepción urbanístico-arquitectónica actual responde adecuadamente a los requerimientos de escala, si se tiene en cuenta que ya no existen grandes áreas en la ciudad en los que ubicar más grandes conjuntos habitacionales.



Foto N° 23:Edificación realizada con el Fondo MIVIVIENDA

**CUADRO N° 42**  
**EJEMPLO CRÉDITO MIVIVIENDA**





Infografía N° 04

Fuente: Mivivienda

Buscando la opinión de Promotores y de Clientes, se obtuvo los siguientes testimonios: Promotores Inmobiliarios : Carlos Maguiña, director gerente de Perú Fácil destaca la promoción del sector vivienda y la construcción con participación del sector privado, lo cual viene dando excelentes resultados. “Sus programas son sencillos y de fácil acceso a la población. Ofrece una serie de oportunidades al sector privado”, afirma. De igual opinión es Víctor Otoniel Lavalle, abogado principal de Lavalle Abogados Asociados S.C. y presidente del directorio de Negocios El Condado S.A. quien afirma que el Fondo MIVIVIENDA se ha constituido en una gran oportunidad para un importante sector de la población que no encontraba en la oferta de viviendas una que estuviera al alcance de sus posibilidades económicas.

Giovanni Boldrini, Gerente General de Líder Ingeniería y Construcción, afirma que “...desde que se ha dado el Programa MIVIVIENDA existe un crecimiento bastante bueno en el movimiento del sector inmobiliario. Se han ido dando normas interesantes tanto para el promotor como para el potencial constructor. Un reflejo de ello es el incremento en la adquisición de créditos hipotecarios...”

Cientes: Eladio Huamanyauri, cajero de banco, y su esposa Livia, luego de 10 años de vivir en casa alquilada, decidieron adquirir una departamento mediante el Fondo Mivivenda. Si bien el inmueble costaba \$25, 000, dieron una inicial de \$8,000 para que las cuotas mensuales sean menores. Hoy pagan \$156 gracias al Bono del Buen Pagador por un crédito de \$18,400 a 15 años. Ellos declaran, “La vida de nuestra familia ha dado un cambio sustancial. De vivir en una casa alquilada en el Rímac, donde teníamos que lidiar con la inseguridad del lugar, hoy hemos pasado a tener la tranquilidad que da la casa propia....”

El éxito de este programa se reflejará en el índice de morosidad, en la concesión de los créditos, que hasta agosto pasado alcanzó apenas al 0.33% y para Julio del 2003 era de 0.29%, mientras en los créditos hipotecarios que ofrecen las entidades financieras, fuera de MIVIVIENDA, bordean el 8.31%. Además a colaborado en el crecimiento del PBI en el sector Construcción.

A continuación las ofertas que ofrecen los principales bancos adscritos al programa así como la modalidad crediticia que practican (Cuadro N° 43):

#### **A) BANCO WIESE SUDAMERIS**

Para la aprobación de un crédito MIVIVIENDA en este banco el solicitante deberá poseer la cuota inicial, que viene a ser, como mínimo, el 10% de valor de la vivienda elegida.

Si el prestatario gana 1,500 nuevos soles (sin incluir el sueldo del cónyuge), puede acceder a un inmueble de US\$12 mil. El crédito puede aumentar si se suman los ingresos de su pareja.

En este caso la cuota inicial será de US\$1,200 y el banco financiará los US\$10,800 restantes, que serán pagados en cuotas mensuales en un plazo máximo de 20 años con una tasa de interés del 12% en dólares y 11% en nuevos soles. Lo que se busca es que la cuota mensual no exceda de la tercera parte del ingreso conyugal, también puede disminuir de acuerdo a la carga familiar.

Esta entidad bancaria ofrece al público otras ofertas en este programa, como el ahorro "Mi Casita", dirigido a quienes no tiene cómo demostrar sus ingresos, es decir, no poseen boletas de pago, recibos profesionales, pero tienen una ocupación que les permite un ingreso, como por ejemplo los taxistas.

Esta oferta ofrece dos opciones más: Personas que no puedan demostrar ingresos y no tengan la cuota inicial, pueden depositar mensualmente el monto mínimo de US\$100 durante un año, así obtendrá el crédito MIVIVIENDA de hasta 85 veces el depósito mensual. Lo depositado funciona como un aval para el banco, y después puede ser utilizado como parte de la cuota inicial.

Personas que no pueden demostrar sus ingresos y tienen una cuota inicial equivalente al 20% del valor de la casa que desean. En este caso se debe ahorrar un monto mínimo de US\$100 durante seis meses, con ello tendrá el mismo crédito descrito anteriormente.

De otro lado, puede escoger al sistema de ahorro hipotecario pero sólo se puede acceder a este mediante el Programa Techo Propio.

### **B) INTERBANK**

Este banco también solicita el 10% de la cuota inicial. No es necesario poseer cuenta de ahorros en esta o en cualquier otra entidad financiera, pues para el banco lo importante es que el solicitante no tenga deudas contraídas.

El ingreso mensual del solicitante no debe ser menos de mil nuevos soles, y una vez evaluada su solicitud esta entidad procederá a ofrecerle, según los ingresos, el tipo de inmueble al cual puede acceder.

### **C) MI BANCO**

Los requisitos mínimos para acceder a un crédito bancario en esta entidad consisten en laborar por más de un año en un mismo centro de trabajo y de percibir una suma mayor a los 1,300 nuevos soles mensuales, ingresos que pueden ser tanto individuales o conyugales.



La cuota inicial del 10% también es considerada requisito indispensable, mientras que el 90% del valor de la casa es financiada por el solicitante en cuotas mensuales, que pueden ser pagadas durante 20 años, con la diferencia que en esta entidad la tasa de interés, en dólares, es del 13%.

#### **D) BANCO DEL TRABAJO**

Este banco le da la oportunidad de acogerse al sistema de "Ahorro Hipotecario", el que permite ahorrar durante un año la cuota inicial. Con este sistema puede acogerse al programa "Techo Propio", pero para este último es necesario demostrar que el ingreso neto es menor a mil nuevos soles, con sus boletas de pago, recibos por honorarios, etc. o una declaración jurada en el caso de ser informal

#### **E) BANCO FINANCIERO**

En esta entidad bancaria se debe demostrar que el ingreso neto mensual, ya sea conyugal o de todos los miembros de una misma familia, debe ser como mínimo US\$ 300. Asimismo, debe poseer el 10% de la cuota inicial del inmueble escogido para ser aceptado en el crédito MIVIVIENDA y así poder financiar la deuda hasta por 20 años con una tasa de interés del 12% en dólares.

*Para Pedro Diez Canseco, gerente de marketing y promociones del Banco Continental 2,004), MIVIVIENDA es un producto bueno que cuenta con una tasa de interés que el cliente no encontraría en otro momento (11,5% en promedio) y adicionalmente, por medio del bono del buen pagador, se podría tener una tasa efectiva de hasta 9%.*

En total, son 24 instituciones, entre bancos, cajas municipales y de crédito, financieras y Edpymes, las que participan en este esquema habitacional.

**CUADRO N° 43**  
**INGRESOS MÍNIMOS Y FINANCIAMIENTO EN DÓLARES**

Banco	Sueldo mínimo requerido (aprox.)	Costo de vivienda a adquirir	Interés	Cuota inicial anual (10% de vivienda)
Wiese	US\$ 300	US12,000	11.5%	Puede ahorrarla durante un año (ver planes)
Financiero	US\$ 300	US 12,000	11.5%	No hay opciones para financiarla
Interbank	US\$ 300	US 12,000	11.5%	No hay opciones para Financiarla.
Banco del Trabajo	US\$ 300	US 12,000	9%	Puede ahorrarla durante un año (Ahorro Hipotecario)
Mi Banco	US\$ 361	US 12,00	11.5%	No hay opciones para financiarla
<i>El valor de la vivienda puede ser más alto, dependiendo del monto de los ingresos netos individuales, conyugales o familiares. En los créditos en soles, el interés anual alcanza al 11 por ciento.</i>				

Si bien es cierto que ingresar al programa Mivivienda y pagar cuotas mensuales a modo de alquiler-compra a resultado un alivio para varias familias, no son muchas las que han estado en capacidad de pagar un alquiler semejante a la cuota promedio de Mivivienda (\$150-\$200), sobretodo en los sectores medio tal como lo apreciamos en el siguiente Cuadro N° 44 .

**CUADRO N° 44**  
**VALOR DEL ARRIENDO O CUOTA MENSUAL DEL CRÉDITO DE LA**  
**VIVIENDA (LIMA METROPOLITANA)**

Estrato	Pago de Arriendo o Cuota Mensual (US\$)									Total
	No Paga	Hasta 50	51 - 100	101 - 200	201 - 300	301 - 500	501 - 700	701 - 1,000	1,001 - 1,500	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Alto	86.22	0.01	0.15	2.22	3.21	4.81	1.25	1.30	0.83	100.00
Medio Alto	79.45	0.92	3.22	4.70	4.01	3.92	3.27	0.51	0.00	100.00
Medio	74.55	8.67	6.95	7.86	0.92	0.92	0.13	0.00	0.00	100.00
Medio Bajo	83.53	6.03	6.03	3.20	0.80	0.40	0.02	0.00	0.00	100.00
Bajo	98.27	0.93	0.53	0.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
Total	88.07	3.30	3.17	2.76	1.01	1.01	0.49	0.14	0.05	100.00

Fuente: CAPECO

**II.- "TECHO PROPIO"**

El programa "Techo Propio" <sup>40</sup> surgió como una propuesta alternativa para facilitar el acceso a una vivienda con todos los servicios básicos a los sectores C y D, que incluso no podían acogerse a las ofertas inmobiliarias mediante el Fondo MIVIVIENDA por su difícil situación económica.

"Techo Propio" está dirigido a padres y madres solteros, o a personas casadas o que vivan en pareja y que no tengan inmueble en ninguna parte del territorio nacional ni tampoco sus hijos menores de 18 años. Deberán tener ingresos familiares de S/1,000 como máximo y demostrar que no han recibido ningún tipo de apoyo del Estado para adquirir un inmueble.

El primer paso para adquirir un inmueble de "Techo Propio" es seleccionar la vivienda en este programa, luego se debe solicitar un compromiso de compra-venta con el constructor del proyecto, documento que garantizará que la casa o departamento escogido será entregado respetando las condiciones inicialmente pactadas.

Luego, se debe abrir una cuenta de ahorro hipotecario en cualquiera de las instituciones financieras afiliadas al programa, para reunir por lo menos el 10% de valor de la vivienda.

Cabe precisar que esta cuenta sólo admite el retiro total de los fondos cuando el titular cree conveniente cerrarla, recibiendo sus respectivos intereses. Además hay entidades financieras que están adscritas a este programa sólo para ahorrar el dinero de la cuota inicial, pero que no otorgan los créditos para financiar el inmueble. Esta aclaración es importante porque uno de los requisitos para acogerse al programa es que el interesado tenga una precalificación para el crédito, con la cual completará el saldo restante del valor de la vivienda.

Con estos requisitos cumplidos sólo hay que esperar calificar para ser uno de los 2,000 beneficiarios del BFH o en caso contrario continuar intentándolo en las próximas convocatorias.

De esta forma, los que accedieron a la primera convocatoria del programa deberán tener el compromiso firmado de compra y venta con la empresa constructora, un ahorro de por lo menos el 10% del precio de la vivienda y un crédito precalificado de una entidad financiera.

Es la primera vez que en el Perú se aplicará el bono familiar. Los interesados entran a calificación, y para adquirir una vivienda de 8 mil dólares, podrían obtener un bono de 3600, pagando solo el 50 por ciento del costo total. El resto a 20 años, como máximo. Gracias a ello, una vivienda de US\$4,000 puede costar apenas US\$ 400 dólares que el beneficiario deberá pagar como cuota inicial. *Guido Valdivia, Director General de Vivienda del Ministerio de Vivienda*, afirma que el Bono Familiar Habitacional funcionará como un subsidio directo para sectores de menores ingresos.

---

40 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [http:// www.vivienda.gob.pe](http://www.vivienda.gob.pe)

De acuerdo con el Decreto Supremo 008-2002, del Ministerio Vivienda y Construcción el bono amplió su cobertura para la rehabilitación, culminación o ampliación de una vivienda existente, cuyo título de propiedad se encuentre inscrito en el Registro de Propiedad a nombre de cualquiera de los postulantes.

Con el Bono se podrán ejecutar obras de conexión domiciliaria de la red de agua potable, alcantarillado o energía eléctrica, así como la construcción de instalaciones sanitarias. También se podrá postular a él de manera conjunta a través de asociaciones de vivienda, promotores inmobiliarios, empresas constructoras, ONGs u otras entidades con personería jurídica vigente que promuevan y desarrollen programas de vivienda para sus asociados, afiliados o vinculados, los que deben haber definido previamente un proyecto de vivienda al cual aplicarán el BFH. El Bono Familiar Habitacional se puso en marcha con la venta de las viviendas del proyecto piloto Martinete de Barrios Altos y cuyo proceso de adjudicación es fiscalizado por una comisión de ética .

Las viviendas de 4 mil dólares se construyen de material noble y con servicios básicos. En cuanto a la entrega de terrenos, para los casos de lotes de viviendas de 4 mil dólares el Estado podría cobrar un monto simbólico de arancel. En los casos de viviendas más grandes se continuará con la subasta de los terrenos a precio de mercado.

El bono de 3,600 dólares será para viviendas de menos de 8 mil dólares y hasta un tope de 4 mil. La entrega del BFH será por una sola vez a los beneficiarios y estaría dirigido a los que perciban menos de dos remuneraciones mínimas vitales.

Este beneficio se destinará exclusivamente a la adquisición, construcción en sitio propio o mejoramiento de una vivienda de interés social prioritario.

El Estado recuperará el 40% del bono a través de los cobros del IGV en la compra venta de los inmuebles de 8 mil dólares. El resto se recuperará de similar forma, con el cobro del IGV que se genere en la compra venta de materiales de construcción, impuesto a la renta, puestos de trabajo, entre otros.

El Fondo MIVIVIENDA será el encargado de administrar y otorgar el bono, previo proceso de promoción, inscripción, registro, verificación de información y calificación del postulante. En los primeros seis meses se utilizarían solamente US\$ 15 millones y se espera para agosto del 2003 la aprobación definitiva de un crédito de US\$ 150 millones desembolsado por el BID.

De acuerdo a los cálculos presentados por los responsables del Programa, se ha estimado que si el BFH fuera en promedio US\$ 2,900 (US\$ 3,600 para vivienda nueva, US\$ 3,000 para construcción en sitio propio, US\$ 1,200 para mejoramiento habitacional) cada 10 millones de dólares generaría el siguiente impacto:

- Viviendas nuevas: 1,800
- Viviendas mejoradas: 1,700
- Familias beneficiadas: 3,500
- Personas beneficiadas: 17,500
- Inversión adicional de: US\$ 8 millones
- Inversión total efectiva: US\$ 18 millones
- Empleos directos generados: 2,250
- Empleos indirectos: 4,500
- IGV por la compra de materiales e insumos de construcción (18% del 60%):  
US\$ un millón 945 mil
- Impuesto a la Renta, sobre 10% de utilidad: US\$ 540 mil

En Lima, en los proyectos de Martinete y del Conjunto Residencial Campoy, los inmuebles tuvieron un valor de US\$7,850 y US\$7,999, respectivamente, montos que se redujeron en US\$3,600 para las dos mil personas que calificaron para beneficiarse con el BFH.

De esta forma las casas de Martinete, las primeras que se desarrollaron mediante el sistema "Techo Propio", costaron US\$4, 250 y los departamentos de Campoy US\$ 4,399, y las cuotas mensuales son de aproximadamente S/.149 o US\$ 41 durante veinte años. Este programa también comprende viviendas de hasta US\$12,000.

Los BFH de US\$3,600 son para viviendas desde los US\$4,000 hasta los US\$8,000, y para los inmuebles desde los US\$8,001 hasta los US\$12,000 el BFH será de US\$1,800. La cuota inicial es el 10% del valor de la vivienda, en estos casos US\$785 (Martinete) y US\$ 799.9 (Campoy), monto que debe ser ahorrado en cualquiera de las entidades bancarias adscritas al programa, abriendo para ello una cuenta de ahorro hipotecario en soles o dólares.

Las personas que en esta oportunidad no sean seleccionadas para los BFH podrán serlo en las próximas convocatorias en la medida que acumulen más puntaje al incrementar su cuenta en el ahorro hipotecario.

A Diciembre del 2,004, a nivel nacional se tenía una oferta que superaba las 10,000 viviendas y se habían otorgado 10,107 bonos hasta la 10ma convocatoria, de los cuales el 41% habían favorecido a familias pertenecientes a las fuerzas armadas y policiales (4,144 bonos).

En primer lugar, cada uno de los integrantes de la postulación conjunta debe cumplir con los requisitos individuales solicitados por el programa. En segundo lugar, se debe presentar copia de la escritura pública de constitución de la asociación de vivienda, promotor inmobiliario, empresa constructora, ONG u otra entidad con personería jurídica vigente que promoció o desarrolló el programa de vivienda.

En caso de un proyecto para la construcción en sitio propio, y cuando haya lugar la propiedad individualizada de un terreno urbano o urbanizable, se debe acreditar la correspondencia entre el número de Viviendas de Interés Social (VIS) y los postulantes.

Finalmente, se debe presentar el proyecto al que se aplicará el BFH, incluyendo el presupuesto de obra respectivo, según formato del Fondo MIVIVIENDA.

### **TECHO PROPIO DEUDA CERO**

El posible beneficiario sólo debe contar con un ahorro de 400 dólares (10%) y con el Bono Familiar Habitacional (3,600 dólares) podrá acceder a una vivienda a través del programa Techo Propio Deuda Cero.

### **Oferta Total de Viviendas**

Al iniciar, el programa TECHO PROPIO DEUDA CERO tuvo una oferta total de 2,560 viviendas. Son 1,500 en Lima (Proyecto El Mirador-Pachacútec; 59% de la oferta total) y 1,060 en provincias (328 en Iquitos, 360 en Trujillo, 282 en Tacna y 90 en Chimbote; 41% de la oferta total).

## **PROYECTO EL MIRADOR - NUEVO PACHACUTEC**

### **Nombre**

Proyecto EL MIRADOR – NUEVO PACHACUTEC

### **Número de Viviendas**

1,500 viviendas unifamiliares

### **Ubicación**

Nuevo Pachacútec. Distrito de Ventanilla.

### **Inversión**

La primera etapa del proyecto (300 viviendas) asciende a 1 millón 200 mil dólares y se efectuó con recursos del BANMAT.

### **Objetivo**

Resolver las necesidades habitacionales de las familias de menores recursos que, por sus bajos ingresos, no pueden calificar a un crédito bancario. El precio de la vivienda básica es de 4,000 dólares.

### **Características de la obra**

El primer módulo corresponde al modelo básico de vivienda. Se trata de un terreno de 72 m<sup>2</sup> sobre, sobre el cual se construye una vivienda de 22 m<sup>2</sup>. Esta cuenta con cocina, baño, patio-lavandería y una habitación de uso múltiple, que sirva de dormitorio y eventualmente para instalar un negocio o taller. Se trata de una vivienda productiva. El segundo módulo corresponde a la ampliación que el propietario de la vivienda puede hacer en el primer piso. Se trata de un módulo de 60 m<sup>2</sup> techado, y cuenta con cocina, sala-comedor, 3 dormitorios, baño, patio, lavandería, manteniendo el espacio para el taller productivo.



La primera etapa del proyecto El Mirador habilitó 300 lotes unifamiliares. El propietario tiene la posibilidad de hacer una ampliación futura hasta un tercer piso.

Los módulos son de albañilería de concreto armado y tienen puertas contraplacadas y ventanas de aluminio.

La urbanización contará adicionalmente con 2 lotes comunales de 144 m<sup>2</sup> cada uno destinados a local y comedor comunal, así como áreas destinadas a estacionamiento vehicular.



Fotos N° 24 y 25: Proyecto El Mirador - Módulos

### **CARACTERÍSTICA DEL BFH**

- a) No es reembolsable ni transferible por el beneficiario
- b) Cuenta con periodo de caducidad determinado
- c) Es para uso exclusivo (para los fines que fue creado)

### **CRITERIOS MÍNIMOS DE CALIFICACIÓN DEL POSTULANTE**

Para definir a las familias beneficiarias, tanto para vivienda nueva como para mejoramiento de un inmueble, se aplicará un sistema de puntaje que calificará la situación económica y social de los participantes en el Programa.

En el caso de la adquisición o construcción de vivienda nueva, se asignará puntaje a los postulantes en función de los siguientes criterios mínimos:

- a) Número de miembros del grupo familiar postulante.
- b) Discapacidad permanente de miembros del grupo familiar

- c) Jefatura de familia individual o compartida, con bonificaciones por discapacidad o tercera edad.
- d) Ingreso Familiar Mensual Máximo (IFMM)
- e) Monto del ahorro
- f) Permanencia del ahorro
- g) Número de postulaciones

En el caso de mejoramiento de vivienda, se asignará puntaje a los postulantes en función de los criterios mencionados, incluyendo:

- h) Hacinamiento
- i) Prioridad de obras
- j) Materiales de los que se compone la vivienda

Es importante saber que cualquier falsedad comprobada por la Comisión de Transparencia y Fiscalización posteriormente a la entrega del BFH implicará su automática anulación, debiendo devolverse el total del importe más los intereses legales correspondientes.

**REQUISITOS PARA EL BFH:**

- ◆ No tener vivienda propia.
- ◆ Ser casado, conviviente o tener hijos.
- ◆ Haber depositado como mínimo el 10% del valor de la vivienda en una IFI (Institución Financiera Intermediaria).
- ◆ Tener ingresos menores a S/. 1,000 mensuales
- ◆ No haber recibido apoyo del Estado para adquirir vivienda.
- ◆ Compromiso de compra-venta entre el promotor y el beneficiario.
- ◆ Precalificación de la IFI para financiar la diferencia entre el valor de la vivienda y la suma del BFH con la cuota inicial.

A continuación (Cuadro N° 45), un ejemplo del monto a pagar y el BFH dependiendo del crédito solicitado:

**CUADRO N° 45**  
**CUOTAS A PAGAR PROGRAMA TECHO PROPIO**

<b>Valor de vivienda</b>	<b>*Ahorro</b>	<b>Bono</b>	<b>Crédito</b>	<b>Cuota</b>	
US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	S/
12,000	1,200	1,800	9,000	94.25	311.03
11,000	1,100	1,800	8,100	85.37	281.72
10,000	1,000	1,800	7,200	76.5	252.45
9,000	900	1,800	6,300	67.62	223.15
8,000	800	3,600	3,600	40.99	135.27
7,000	700	3,600	2,700	32.12	106.00
6,000	600	3,600	1,800	23.24	76.70
5,000	500	3,600	900	14.37	47.42
4,000	400	3,600	0.00	0.00	0.00

\* Cuota inicial

Nota: los montos son aproximados / T.C. = S/3.30 Dic. 2004

Fuente: Programa Techo Propio

**LOS DOCUMENTOS PARA LA ENTREGA DEL BFH SON:**

- ◆ Certificado negativo de propiedad que acredite que ni el beneficiario ni otro integrante de su grupo familiar son propietarios de una vivienda.
- ◆ Copia simple del DNI, LE o Carné de Identidad (para miembros de las fuerzas policiales o militares) de los integrantes del grupo familiar que postula.
- ◆ Partida de matrimonio. En el caso de la unión de hecho, ésta se podrá probar con la partida de nacimiento de los hijos comunes. En su defecto, deberá presentarse tres testigos al momento de la verificación domiciliaria.

- ◆ Partida de nacimiento de los hijos menores de 18 años y de los hijos discapacitados mayores de 18 años.
- ◆ Certificado de discapacidad permanente de los integrantes del grupo familiar beneficiario incluidos en la postulación, de ser el caso. La discapacidad permanente se podrá acreditar con el correspondiente certificado emitido por el Ministerio de Salud, de Defensa, del Interior o Essalud.
- ◆ Documentos probatorios de los ingresos y egresos que deberán ser presentados al momento de la verificación domiciliaria.

**Instituciones financieras con ahorro hipotecario:**

Ahorro y Crédito

Banco Wiese Sudameris

Interbank

Banco Financiero

Banco del Trabajo

CMRSaga Falabella

Caja Municipal de Tacna

CRAC Señor de Luren, Ica

CRAC Nor Perú, Trujillo

CRAC San Martín, Tarapoto

CRAC del Sur-Caja Sur, Arequipa

Caja Municipal de Trujillo

Caja Municipal de Maynas Sólo Ahorros

Banco de Crédito

Banco Interamericano de Finanzas

Caja Metropolitana de Lima

**Sólo Créditos**

Edpyme Edyficar

Edpyme Crear (Arequipa)

\* CRAC (Caja Rural de Ahorro y Crédito)

**ALGUNOS DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA TECNO PROPIO**<sup>39</sup>:

**MARTINETE**

- Ubicación: Km. 15 de la línea del Ferrocarril del Centro, en la zona denominada Huerta Perdida, Barrios Altos.
- Oficina de venta: En el mismo terreno.
- Tipo de vivienda: Casa unifamiliar, 2 pisos y estructuras comunes.
- Nro. de viviendas: 370
- Precio US\$7,850

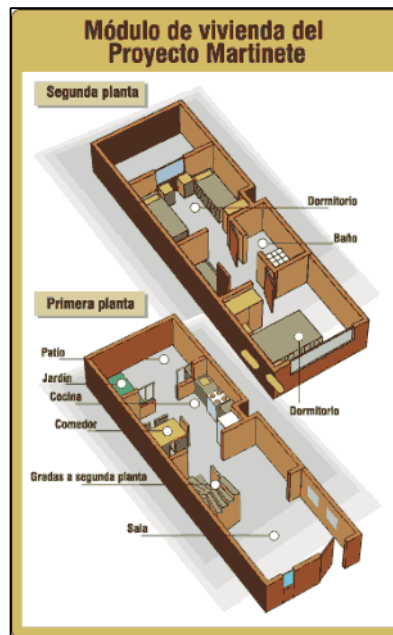
La nueva urbanización está dotada de extensas zonas recreacionales, es decir parques y complejos deportivos. Para ello a través del programa A Trabajar Urbano se desarrolló la recuperación y arborización de las riberas del río Rímac, para embellecer la zona y hacer más atractiva para los futuros pobladores.

Maquinarias del Ministerio de Transportes ejecutaron los trabajos de limpieza del terreno y la construcción de los inmuebles estuvo cargo de la Universidad Nacional de Ingeniería, con quien el viceministerio de Vivienda firmó un convenio para tal fin. El trabajo fue supervisado por el Colegio de Arquitectos y el de Ingenieros.

La prioridad para la adquisición de viviendas la tendrán los pobladores de los alrededores que viven en tugurios y cerca de la zona de Martinete.

El *Viceministro de Vivienda (2003), Miguel Romero Sotelo*, explicó que la ejecución de este proyecto por parte del Estado no significa que se desplace al sector privado ya que el Estado se va a convertir en un facilitador de la inversión y no va a entrar a competir con el sector privado, porque luego de la ejecución de estas viviendas se dará paso al sector privado que tomará como modelo este proyecto estatal.

De esta forma las casas que construya el sector privado podrán tener otros modelos y se venderán a través del crédito MIVIVIENDA que ofrecen diversas entidades financieras.



Infografía N° 01: Proyecto Martinete



Foto N° 26: Proyecto Martinete



Foto N° 27: Proyecto Martinete en la actualidad

### **CONJUNTO RESIDENCIAL CAMPOY**

- Ubicación: Lotización Campoy, Manzana M, lotes 2,4 y 5 entre Av. Principal (A), Calle 5, Calle 11 y Av. Circunvalación -Campoy. San Juan de Lurigancho.
- Tipo de vivienda: Departamento
- Nro. de viviendas: 1,200
- Precio US\$: 7999.

### **CONDOMINIO RESIDENCIAL MIRAMAR (HUACHO)**

- Ubicación: Jr. José Olaya, Carretera camino a Carquín, Lado Este y Oeste (Huacho).
- Tipo de vivienda: Casa
- Nro. de viviendas: 147
- Precio US\$: 8,000

### **URBANIZACIÓN SAN CARLOS (ICA)**

- Ubicación: Fundo San Carlos, al Sur este de Ica, a espaldas del Coliseo Cerrado. Ica.
- Tipo de vivienda: Casa
- Nro. de viviendas: 133
- Precio US\$: Desde 8,192

### **URBANIZACIÓN EL PALTO (ICA)**

- Ubicación: Urbanización El Palto (Ex Fundo El Guayabo), distrito del Cercado, sector de San Joaquín, frente a la Av. José María Eguren. Ica.
- Tipo de vivienda: Casa
- Nro. de viviendas: 584
- Precio US\$: Desde 7,913

### **CONJUNTO HABITACIONAL LADERAS DE CHANCAYLLO (CHANCAY)**

- Ubicación: ex hacienda Chancayllo. Lote 3, parcela 19, altura Km. 92 de la Panamericana Norte, Chancay.
- Tipo de vivienda: Casa.
- Nro. de viviendas: 243
- Precio US\$: 7,994

### **URBANIZACIÓN LAS PALMAS (CHICLAYO)**

- Ubicación: Sur Oeste de la ciudad de Chiclayo, intersección de las Avs. Cieza de León y Santa Rosa
- Tipo de vivienda: Casa
- Nro. de viviendas: 230
- Precio US\$: 12,000

### **URBANIZACIÓN MAGISTERIAL**

- Ubicación: Sector Totorani, a 730 metros de la carretera Puno. Mañazo. Km 6
- Tipo de vivienda: Casa
- Nro. de viviendas: 150
- Precio US\$: Desde 8,000



### **NUEVA ESPERANZA**

- Ubicación: Entre los kilómetros 10 y 11 de la antigua carretera Arequipa-Yura, distrito de Cerro Colorado, Arequipa.
- Tipo de vivienda: Casa
- Nro. de viviendas: 115
- Precio US\$: 8,000

### **URBANIZACIÓN SANTA MÓNICA**

- Ubicación: Urbanización Santa Mónica, I Etapa, provincia de San Román I, Juliaca
- Tipo de vivienda: Casa
- Nro. de Viviendas: 135
- Precio US\$: 8,000

### **III.- "MIBARRIO"**

MiBarrio es un programa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento dirigido a la población de los Barrios Urbanos Marginales (BUM), para mejorar su entorno habitacional y condiciones de vida.

Si bien MIBARRIO es una iniciativa que nació en el gobierno de transición, se creó el 24 de julio del 2001 a través del Decreto Supremo No. 038-2001-MTC, ha sido durante el gobierno del Dr. A. Toledo que está despegando.

Es un programa de desarrollo urbano cuyos objetivos son múltiples:

- a) Incorporar inversiones en el mejoramiento de la infraestructura y de equipamiento urbano de los barrios urbano marginales
- b) Promover la plena incorporación de los barrios urbano-marginales a la ciudad.
- c) Estimular los procesos de organización social y desarrollo comunitario que asegure su participación activa en la identificación, priorización, formulación, ejecución, operación, mantenimiento y seguimiento de las inversiones e intervenciones financiadas por el Programa

d) Incentivar, inducir y fortalecer las capacidades locales de los Gobiernos municipales en este tipo de inversiones e intervenciones y apoyar la modernización de sus instrumentos y mecanismos de gestión en desarrollo urbano

En el Perú existen 1,295 Barrios Urbanos Marginales no atendidos. Barrios con una población de 7 millones 600 mil habitantes; de ellos solo un 78% están formalizados; sin embargo de ese 78%, el 45% no está consolidado, es decir no cuenta con redes ni equipamiento. Del 45%, el 15% de los Barrios urbano Marginales son vulnerables; es decir pueden ser erradicados.

Lo que se busca con el Programa Integral de Barrio, es la intervención del poblador; que éste a través del gobierno central trabaje con su municipio en la administración de sus recursos. El proyecto es mucho más que políticas de vivienda, consiste en urbanizar un área que nunca tuvo la infraestructura ni las condiciones mínimas.

Así el Ministerio brinda Programas de Viviendas que dignifican al poblador con un nuevo inmueble y con este nuevo proyecto se realiza los barrios que viven en condiciones de deterioro.

El Programa MIBARRIO comprenderá incentivos para viviendas económicas y mejoramiento del ambiente urbano a aplicarse en los barrios menores y en barrios consolidados. Las intervenciones que ejecuta son: Obras de Infraestructura Urbana, servicios de agua y desagüe, pistas, veredas, construcción de servicios comunales y áreas verdes, entre otros. Además se realizará el acompañamiento social e institucional orientado a mejorar las capacidades técnicas y de gestión de las Municipalidades y Organizaciones Comunitarias

MIBARRIO busca promover la participación de la población organizada, empresas y ONGs. La intención es que el liderazgo en la conducción de los proyectos lo tenga los gobiernos locales. Los proyectos tienen que adecuarse a los planes de desarrollo urbano locales. A diferencia del PROFAM, la idea es proveer soluciones integrales de vivienda, no sólo lotes sin servicios. Se intenta también que funcione a través de una serie de programas de vivienda basados en incentivos o subsidios directos. Estos programas todavía están en etapa de diseño.

MIBARRIO es un programa que recién está en su etapa de diseño y por lo tanto es muy prematuro analizarlo. Tiene por lo menos dos aspectos positivos: está focalizado hacia los sectores de menores ingresos y busca que el sistema de subsidio a aplicar sea directo a la demanda.

En este programa participan las siguientes instituciones:

- a) El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA, como organismo técnico - normativo de gestión y fiscalización del Programa
- b) El Banco de Materiales - BANMAT, como unidad operadora del Programa, Brindara asesoramiento y apoyo técnico a las Municipalidades.
- c) La Municipalidad, como entidad co-financiadora y co-ejecutora de las acciones del Programa, que formulará, ejecutará y supervisará los proyectos y obras
- d) Los Barrios Urbanos Marginales - BUMs, representados por la Organización Comunitaria, que participarán en la formulación y co-financiamiento del Programa MiBarrio

La Municipalidad asociada con el BUM pre seleccionado participará en el concurso público convocado por el Ministerio. Se financiará con el Bono de Mejoramiento Barrial - BMB que otorga el Gobierno Central - VIVIENDA y con el co-financiamiento de la Municipalidad y la Organización Comunitaria.

Aportes:

Bono Mejoramiento Barrial-BMB : US\$ 2,000.00 lote/vivienda

Municipalidad : US\$ 250.00 lote/vivienda

Organización Comunitaria-OC : US\$ 100.00 lote/vivienda

### **MARCO LEGAL**

Decreto Supremo N° 004-2004-VIVIENDA del 27 de Marzo del 2004 Crea el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y aprueba el Reglamento General del Programa MiBarrio.

Decreto Supremo N° 008-2004-VIVIENDA del 27 de Mayo del 2004 Modifica el artículo 17° del Reglamento General del Programa MiBarrio.

Resolución Ministerial N° 119-2004-VIVIENDA del 16 de Mayo del 2004 se aprueba el Reglamento Operativo del Programa MiBarrio.

Resolución Ministerial N° 125-2004-VIVIENDA del 26 de Mayo del 2004 se autoriza la Primera Convocatoria MiBarrio para las ciudades de Cajamarca, Chiclayo, Arequipa e Iquitos.

Resolución Ministerial N° 199-2004-VIVIENDA del 17 de Agosto del 2004, se autoriza la Segunda Convocatoria MiBarrio para las ciudades de Huancayo, Chimbote, Pucallpa y Tacna.

Resolución Ministerial N° 224-2004-VIVIENDA del 15 de septiembre del 2004, oficializan resultados finales de la primera convocatoria del Programa Mejoramiento Integral de Barrios – MiBarrio en Arequipa, Cajamarca, Chiclayo e Iquitos

## **PROYECTOS PILOTOS**

***Distrito de Villa El Salvador, ejecutado, se benefició a 345 familias***

AAHH. Oasis de Villa Grupo 03

Intervenciones: Obras Finalizadas

Agua Potable y Desagüe de 349 Lotes (296 + 53 adicionales)

Pistas y Veredas

Local Comunal

2 Aulas de PRONOEI

Alameda Central

Juegos Infantiles

Unidad de Panificación – MINDES

Unidad de Calzado y Confección PREBAM (Ministerio de Vivienda)

Mobiliario para PRONOEI

Mejoramiento del Estadio y Loza Deportiva

***Distrito de San Juan de Lurigancho***

AAHH. Nueva Alianza

AAHH. Micaela Bastidas

Intervenciones: Obras Finalizadas

Agua Potable y Desagüe de 291 Lotes

Pistas, Veredas y Escaleras

2 Locales Comunales

Estadio

Loza Deportiva

Parque y Juegos Infantiles

***Distrito de Puente Piedra***

AAHH. Hijos de Jerusalén

AAHH. Señor de Muruhuay I

AAHH. Señor de Muruhuay II

Intervenciones: Obras en Ejecución

Agua Potable y Desagüe de 246 Lotes

Reservorio de 100m<sup>3</sup>

Pistas, Veredas y Escaleras

Local Comunal

Áreas Verdes

**PROYECTOS PRIMERA CONVOCATORIA**

***Ciudad de Arequipa***

Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre

AAHH. Asociación Urbanizadora Javier Heraud

Intervenciones: En Gestión

Construir reservorio de 50m<sup>3</sup>, 292 instalaciones domiciliarias con conexión a la red matriz de agua potable

285 instalaciones domiciliarias con conexión a la red matriz de desagüe

1,500 m2 de vías asfaltadas  
6,362 m2 de vías afirmadas  
80 m2 de veredas de concreto  
Construcción de local comunal multiusos  
Construcción de Parque Mirador  
Adecuación y Tratamiento de Áreas Verdes

***Ciudad de Cajamarca***

Municipalidad Provincial de Cajamarca  
Asociación de Moradores del Barrio La Esperanza (Foto N° 24).  
Intervenciones: En gestión,  
1,500 ml de red matriz y 127 instalaciones domiciliarias de agua potable  
1,100 ml de red matriz y 106 instalaciones domiciliarias de desagüe  
3,600m2 pistas afirmadas  
4,600 m2 pistas de concreto rígido  
3,095 m2 pistas con emboquillado de piedra  
4,000 m2 de graderíos  
2,000 m2 veredas de concreto  
1,000 m2 veredas con emboquillado de piedra  
503 ml de cunetas de concreto  
1,177 ml de cunetas con emboquillado de piedra  
Nuevas redes secundarias y conexiones domiciliarias en 45 viviendas  
Acometidas eléctricas domiciliarias sobre redes existentes en 39 viviendas  
Remodelación de Local Comunal 222 m2  
Plataforma deportiva y parque infantil 800 m2  
Tratamiento de áreas verdes y taludes 20,000 m2



Foto N° 28 : Barrio La Esperanza, Cajamarca

### ***Ciudad de Chiclayo***

Municipalidad Provincial de Chiclayo

Pueblo Joven Nueva Jerusalén y Vista Alegre

Intervenciones: En Gestión

Tendido de 1,200 ml de Redes de Distribución de Agua y Dotar de 198 instalaciones domiciliarias de agua potable

Tendido de 1,200 ml de red colectora de desagüe y Dotar de 197 instalaciones domiciliarias de desagüe

Buzones en cada esquina de manzana

Instalaciones eléctricas a 148 viviendas

2,000 m<sup>2</sup> de veredas de concreto

Pistas asfaltadas

Infraestructura comunal

### ***Ciudad de Iquitos***

Municipalidad Provincial de Maynas

AAHH. 1ero de Enero

Intervenciones: En Gestión

300 Instalaciones Domiciliarias

Redes de Alcantarillado Pluvial

300 instalaciones de alcantarillado Doméstico

234 sumideros desarenadores  
2.5 Km. mejoramiento de rasantes  
4.3 Km. de veredas de mortero  
Jardines laterales  
81.79 m2 de Centro de Salud  
315 m2 de Parque Central

## **PROYECTOS SEGUNDA CONVOCATORIA**

Estado Situacional: En Calificación  
Ciudad de Huancayo  
Ciudad de Chimbote  
Ciudad de Pucallpa  
Ciudad de Tacna

Las 19 intervenciones de Mi Barrio beneficiarán a 28,750 peruanos (5804 familias) que representan una inversión de 12 millones 459 mil 258 dólares (5750 bonos).

En estos asentamientos humanos se realizarán trabajos de instalación de sistemas de agua y desagüe, asfaltado de veredas y pistas, construcción de locales comunales, implementación de áreas de recreo, rehabilitación de comedores populares, construcción de parques, instalación de juegos infantiles y reacondicionamiento de losas deportivas. Con las obras de Mejoramiento Barrial se desembolsarán más de 5 mil bonos que equivalen a 12 millones 781 dólares. La ejecución de cada proyecto establece un cofinanciamiento entre el Banco de Materiales, el municipio y la organización vecinal. El Bono de Mejoramiento Barrial otorgado por el Ministerio de Vivienda es de \$ 2,000 por familia. A la vez, el gobierno local realizará un aporte de \$ 250 por lote y cada familia aportará \$ 100

## **IV.- "BANCO DE MATERIALES"**

### **PROGRAMA 1**



El gobierno puso en marcha un programa piloto de viviendas económicas de seis mil dólares que se podrán adquirir a través de créditos del Banco de Materiales (Banmat), con la finalidad de promover la inversión privada en la construcción de inmuebles para familias de escasos recursos.

Se trata de inmuebles de dos pisos con un total de 52 metros cuadrados, con todos los servicios básicos, construidos sobre lotes de 36 metros cuadrados en un terreno de tres hectáreas de propiedad del Estado y por el cual se pagará unos 50 dólares mensuales.

El *Viceministro de Vivienda, Miguel Romero Sotelo*, afirmó que en el terreno de Surco de Lima se construirán 400 casas que estarían culminadas en setiembre u octubre próximos como una muestra para que el sector privado vea que es posible la construcción de viviendas para el sector C.

Las casas estarán proyectadas para levantar un tercer piso, pero también se pondrán en venta viviendas de tres niveles las que costarán un poco más de US\$ 6 mil, pero que no excederían los US\$ 8 mil.

Cada inmueble tendrá una sala, comedor, baño, cocina, un pequeño patio de servicio y dos o tres dormitorios. Proyectos pilotos similares se ejecutarán en Arequipa, Trujillo e Iquitos.

**Viviendas a construirse :**

**\* Lima**

Surco 400 departamentos

Huachipa 600 viviendas unifamiliar

**\* Arequipa**

Dean Valdivia 250 casas

La Campiña 120 casas

**\* Huancayo**

600 casas

**\* Chimbote**

320 casas

**\* Tacna**

200 casas

**\* Iquitos**

400 casas

**PROGRAMA 2**

Además el Banmat puso en marcha el Programa de Vivienda Básica mediante el cual financiará la construcción masiva de viviendas.

El Programa de Vivienda Básica puesto en práctica por el Banco de Materiales permitirá a las personas que poseen un terreno financiar la construcción de una vivienda con un ingreso familiar de 540 soles y un pago de hasta 162 soles cada mes durante 15 años (Cuadro N° 46).

**CUADRO N° 46**

<b>ALGUNOS CASOS</b>			
<b>AREA</b>	<b>VALOR</b>	<b>CUOTA</b>	<b>INGRESOS REQUERIDOS</b>
<b>28m<sup>2</sup></b>	<b>S/. 17,000</b>	<b>162</b>	<b>S/. 540</b>
<b>40m<sup>2</sup></b>	<b>S/. 23,800</b>	<b>226</b>	<b>S/. 754</b>

El plan pretende beneficiar a 25 mil familias del nivel C y D que no pueden acceder a un financiamiento en la banca privada a través del fondo MIVIVIENDA. Los requisitos para acceder a este programa es poseer un terreno, pertenecer a una asociación, cooperativa y/o grupo de 20 familias y escoger una empresa constructora para elaborar un proyecto que será presentado al banco. Las familias deberán escoger las constructora y o contratista promotor calificado que se encargará de los trabajos para el levantamiento de la casa de acuerdo a sus necesidades.

Los préstamos que se otorgarán van desde 28 mil soles (unos ocho mil dólares como máximo) y un mínimo de 17 mil soles (cerca de cinco mil dólares), pagaderos en 15 años con una tasa de interés de nueve por ciento en soles. El crédito comprende los valores del terreno, habilitación y edificación en áreas de 28 y 40 metros cuadrados. En ambos casos las cuotas van desde 226 soles mensuales y 162, respectivamente.

El programa está enmarcado en el *Plan Nacional de Vivienda para todos* y actuará con fondos propios del Banco de Materiales.

Los interesados deben agruparse en asociaciones y por medio de un contratista promotor acercarse a las unidades operativas en todo el país, presentando el anteproyecto y los requisitos antes mencionados. Estas entidades serán las que presentarán el proyecto de vivienda de crecimiento progresivo al Banmat para que éste lo financie.

Pero es el prestatario quien califica y autoriza a su contratista promotor para la construcción de su vivienda, conforme a sus necesidades.

El Banco de Materiales financiará el pago de materiales, los equipos, la mano de obra, los gastos generales del constructor con la autorización del cliente prestatario hasta por el monto de su línea de crédito aprobada.

Según el Ing<sup>o</sup> *José Ortiz Rivera, Presidente del Directorio (2003)*, también accederán aquellos que cuenten con terreno propio con o sin obras de habilitación urbana y se agrupen para efectos del préstamo, preferentemente menores de 60 años, y que acrediten ingresos de acuerdo al monto solicitado.

Dado su carácter masivo, la ejecución de este programa demanda la intervención de un promotor inmobiliario, un profesional contratista o una empresa especializada en la construcción.

### **PROGRAMA 3**

#### **Reestructuración de Deudas**

Existen, también, programas de reestructuración de deudas. A mediados del año 2002 se puso en marcha uno de estos programas, por el cual los prestatarios morosos al 30 de junio del 2002 que se acogieran al régimen especial de reestructuración del Banco de Materiales podrían cancelar sus deudas hasta en 20 años y, en algunos casos, contarán con un máximo de 2 años de gracia para el pago de los intereses.

Mediante el Reglamento de la ley 27810, ley de las contingencias y de la reestructuración de deuda por préstamos otorgados por el Banmat, se establece que la

tasa de interés efectiva anual que se aplicará para la reestructuración del nuevo saldo será del 5%, salvo que en el contrato original se establezca un porcentaje menor.

En cuanto al plazo de gracia, el reglamento estipula que será de dos años para aquellos prestatarios que recibieron hasta S/. 1,500, como préstamo original. Cuando el préstamo original fuera mayor a la cifra anterior hasta un máximo de S/. 3 mil, entonces el plazo de gracia será de un año. Mientras que será de 6 meses para aquellos prestatarios que recibieron más de S/. 3,001 hasta S/. 6,600.

Para determinar la deuda materia del programa de reestructuración, se considera la deuda, la sumatoria de las cuotas vencidas no pagadas, más moras comisiones y/o gastos administrativos y/o judiciales, así como el capital no vencido de los préstamos otorgados por el Banmat.

#### **PROGRAMA 4**

##### **Programa de Apoyo a la Autoconstrucción de Viviendas<sup>41</sup>**

Los préstamos comprendidos dentro de este Programa, están dirigidos a los sectores más necesitados de vivienda a nivel nacional, sectores que son priorizados por el Banco de Materiales.

Los préstamos que se otorgan pueden ser empleados para la construcción de un núcleo básico de material noble (30 m<sup>2</sup>), módulos de material liviano (18m<sup>2</sup>), ampliación y/o mejoramiento de la vivienda.

##### **Objetivos**

- Mejorar la calidad de vida en los sectores de extrema pobreza del país, a través del mejoramiento de sus viviendas.
- Contribuir a solucionar el déficit de vivienda, utilizando como mecanismo la auto-gestión de los pobladores.

##### **Modalidad de Gestión**

Los préstamos son individuales, pudiendo gestionar su aprobación a través de grupos interesados en la construcción conjunta de viviendas.

En este último caso el Banco de Materiales, a través de un Convenio fijará las acciones adicionales para la aprobación de los préstamos.

### **Pueden acceder a este tipo de préstamo**

- Las familias necesitadas de vivienda única que destinen el préstamo para la autoconstrucción de sus viviendas y luego la utilicen según los fines establecidos por el Banco de Materiales.
- Los trabajadores dependientes que acrediten con boletas de pago el ingreso de los tres últimos meses y trabajadores independientes con la declaración jurada de ingresos debidamente acreditada.
- Los préstamos son atendidos previa evaluación y priorización conforme con las condiciones que establezca el Banco de Materiales.

### **Requisitos**

- Ser identificado y calificado por el Banco de Materiales, según el estado de la vivienda y la calificación socioeconómica de la familia.
- No tener préstamo pendiente con el Banco de Materiales.
- Edad máxima de sesenta años. Excepcionalmente se aceptarán personas mayores a esta edad, siempre y cuando presenten un co-prestatario que cumpla los requisitos pertinentes.
- El solicitante debe tener un ingreso familiar mínimo mensual, equivalente a cinco veces el estimado de la cuota mensual a pagar.

### **Monto del Préstamo a Otorgar**

- El monto del préstamo se fija según el tipo de obra a ejecutar y de acuerdo a la calificación socio económica realizada. El monto máximo es de seis mil Nuevos Soles (S/. 6,000).
- Interés 7% tasa efectiva anual

---

41 Banco de Materiales <http://www.Banmat.org.pe>

### **Garantía**

- Constituir a favor del Banco de Materiales una hipoteca de primer rango sobre el inmueble donde se aplicará el préstamo.

### **Financiamiento**

- Plazo de Amortización del Préstamo: hasta 15 años, de acuerdo a la condición socioeconómica del prestatario y la calificación que realiza el Banco de Materiales.
- Plazo de ejecución de las obras: Hasta sesenta días contados, a partir de la fecha del primer pago que el Banco de Materiales haga a los proveedores.
- El vencimiento del plazo de pago de la primera cuota de amortización será de 30 días contados a partir de la fecha de la liquidación de la obra. A solicitud del prestatario y en casos extraordinarios o especiales se podrá ampliar dicho plazo hasta 90 días adicionales, devengando los intereses respectivos.

### **Utilización del Crédito**

- El crédito concedido se utiliza en: El pago de los materiales y servicios de mano de obra de la ejecución de la vivienda.
- Gastos de gestión (10 % del monto del crédito)
- Intereses devengados durante el proceso de ejecución de las obras.

El Banco de Materiales, identifica y prioriza las zonas donde se otorgarán los préstamos para autoconstrucción de viviendas:

-Un inspector del Banco de Materiales debidamente identificado, evalúa y selecciona a los pobladores más necesitados de vivienda, a quienes posteriormente ofrece una charla informativa y explica ampliamente todo el proceso de autoconstrucción de viviendas.

-Con el resultado de la evaluación se conforman los grupos consistentes de 20 a 30 familias.

-Los pobladores seleccionados realizan una asamblea donde eligen al Comité de Coordinación, asimismo designan a un Asistente Técnico registrado en el Banco de Materiales.

- Se firma el Convenio entre el Banco de Materiales y los pobladores beneficiados, debidamente representados por su Comité de Coordinación; con esto queda habilitado para adquirir sus Carpetas de Crédito.
- El asistente técnico evalúa cada vivienda y luego apoya a los pobladores en el llenado de las Carpetas de Crédito.
- El Comité de Coordinación, presenta las carpetas debidamente llenadas, adjuntando la documentación requerida.
- El Banco de Materiales califica y aprueba de ser el caso el crédito, luego suscribe los contratos con cada una de las familias beneficiadas.
- Entrega de los materiales de construcción a través de los proveedores afiliados los cuales son elegidos por los pobladores en asamblea.
- Se inicia la ejecución de las obras.
- El Banco de Materiales paga a los proveedores de los materiales y de los servicios de mano de obra mediante documentos firmados por el Comité de Coordinación y visados por el Asistente Técnico.
- Concluida la obra se procede a la liquidación del préstamo detallando los materiales utilizados, servicios, gastos de gestión e intereses de proceso.

El Banmat también reducirá las deudas en las contingencias de que el prestatario fallezca o se encuentre con discapacidad física o mental permanente, adquirida luego del otorgamiento del crédito. Lo mismo en el caso que se encuentre con una enfermedad terminal detectada con posterioridad no menor a 90 días de haberse aprobado el crédito.

Los primeros cuatro meses del año 2003, el Banco de Materiales (Banmat) entregó 7,240 préstamos a familias peruanas para la construcción de sus viviendas.

Los créditos de la institución realizados entre enero y abril llegan a S/. 62 millones.

Del total de créditos otorgados en el primer cuatrimestre del año, es importante destacar los 4,741 préstamos (S/. 41 millones 091,902) mediante el Programa Sismo Sur 2, dirigido a los damnificados de los departamentos de Arequipa, Moquegua, Tacna e Ica, quienes sufrieron los daños del terremoto registrado en junio del 2001.

Este programa de vivienda ha logrado descentralizar sus préstamos. Así, en la primera zona que comprende las ciudades de Tumbes, Piura, Trujillo, Cajamarca, Bagua

Grande, Iquitos y Chiclayo se registraron un total de 826 préstamos otorgados, con una inversión de S/. 7 millones 022,738.

Otro enfoque que nos permite apreciar la descentralización de las operaciones del Banmat es el hecho de que Lima Metropolitana, pese a concentrar un tercio de la población del país, sólo represente menos del 10% del total de créditos otorgados por la institución.

### **CASO COCHATE-AREQUIPA**

Lamentablemente, en octubre del 2002, la imagen del Banmat fue seriamente dañada debido a que al menos una tercera parte de las casas construidas en Cochate, anexo de la provincia arequipeña de Castilla, con financiamiento del *Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, PNUD*, y el *Banco de Materiales, Banmat*, comenzaron a desmoronarse a pesar de haber sido entregadas apenas en Julio del 2002 a las víctimas del terremoto del 2001.

Los humildes campesinos de Cochate comprobaron cómo los muros de sus casas se caían por sí solos, dejando ver que fueron levantados con esteras verdes recubiertas de una mezcla pobre de cemento. En total, fueron treinta las casas cuyos muros se cuartearon y podrían desplomarse por completo, de un total de noventa que fueron levantadas luego del sismo del 23 de junio del año 2001.

Los afectados se habían acogido a un programa que lanzó el gobierno de Alejandro Toledo para reconstruir las viviendas que colapsaron por el sismo, para lo cual tramitaron ante el Banmat préstamos de reconstrucción, logrando que se les aprobara una línea de 10 mil nuevos soles por cada módulo de 48 metros cuadrados.

Por ser humildes agricultores, la mayoría colocó como garantía sus tierras y parcelas, comprometiéndose a honrar el préstamo en 20 años, iniciándose las obras recién en abril y finalizando en julio del 2002, es decir, duraron algo más de tres meses.

Pero cuando todavía los beneficiarios no habían firmado las actas de recepción de obra, las primeras señales de rajaduras y resquebrajamientos en las flamantes viviendas comenzaron a hacerse evidentes.



Grande fue la sorpresa de los pobladores cuando comprobaron que en los muros se habían empleado esteras verdes recubiertas por una mezcla pobre en cemento, por lo que grandes bloques de la construcción se desprendían con sólo una raspadura, dejando ver el tramado de caña vegetal, aparentemente utilizaron mal la técnica del *cañacreto*.

Fotos N° 29 y 30: Detalle de las deficiencias en los módulos de vivienda



entregados por el Banmat a los damnificados del terremoto del 2,001

Además, en algunos techos se podía observar también grandes tramos de cables eléctricos no entubados, lo que evidentemente constituía un riesgo para los ocupantes de las viviendas.

Queda claro que a pesar de que el Banmat no es el ejecutor directo de estas obras, así como de los programas de autoconstrucción, *si es responsable de la supervisión* de los procesos constructivos.

### **CASO EL AGUSTINO**

Como se recuerda del ítem 2.1.3 TUGURIZACION Y DETERIORO URBANO, luego que los pobladores del cerro 9 de Octubre en El Agustino sufrieran el hundimiento de sus viviendas el pasado 26 de junio, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se comprometió a reubicar temporalmente a las familias afectadas por el derrumbe, y a través de la firma de un convenio con los municipios de Lima, El Agustino y el Ministerio de Defensa (con el Fondo de Vivienda Militar), el Banco de Materiales inició la construcción de 80 módulos de emergencia para acoger a los

damnificados, además de ofrecerles prioridad para postular en las próximas convocatorias del programa Techo Propio Deuda Cero.

La implementación del complejo de emergencia ha significado una inversión de aproximadamente US\$ 120,000 que incluye los servicios básicos de agua, luz y desagüe, un módulo de cocina y comedor popular de 36 m<sup>2</sup>, guardería infantil de 36 m<sup>2</sup> y servicios higiénicos comunitarios. En la zona del cuartel La Pólvara y el ex fundo El Infiernillo, perteneciente al Fovime (Fondo de Vivienda Militar del Ejército), se construirá un complejo habitacional para los programas Techo Propio y Mivivienda. La zona del proyecto cuenta con 226 mil m<sup>2</sup> de terreno en donde se construirán 58 torres para el programa Mivivienda y viviendas unifamiliares para el programa Techo Propio. Igualmente, el Municipio de El Agustino construirá su local municipal, coliseo, instituto tecnológico y áreas culturales recreativas en la zona.



Foto 31: Módulos Banmat



Infografía N° 02 Módulo Banmat

Banmat presenta serios problemas de recuperación (a julio del 2001 el 89.5% de la cartera de créditos tiene una mora de por lo menos un mes) a pesar de que otorga créditos con unos subsidios a las tasas de interés muy grandes. Asimismo, más de un tercio de la cartera registra una mora mayor a un año. Los problemas de morosidad se relacionan a una politización de sus actividades a fines de los noventa que resultó en un crecimiento muy rápido, a la mala estructuración de sus operaciones sin buenas garantías o avales, y a políticas de cobranza muy vinculadas a procesos electorales. Como resultado, existe una percepción entre la población de que no se tiene que pagar los créditos del Banmat, a pesar de esfuerzos recientes de cobranza. El análisis de los subsidios de este programa muestra niveles de subsidio implícitos de 37.4% y 46.4% del monto del préstamo al comparar con tasas de mercado de 15% y 20%, respectivamente. Obviamente, los subsidios son mayores si consideramos que un alto porcentaje de los créditos no se pagan.

En lo que respecta a saneamiento, según lo proyectado, Sedapal construirá tanques de agua. Para ello se invertirán más de 4 millones de soles el 2003. Las redes de agua y desagüe domiciliarias se construirán con un crédito del Banco Mundial.

Según estudios realizados, sólo en la ciudad capital son más de un millón 200 mil habitantes los que no cuentan con el servicio de agua. Una cifra alarmante que obligó al Gobierno y a Sedapal a iniciar un programa que permita abastecer de este servicio a la mayor cantidad de pobladores. “Agua para todos” es el nombre de este ambicioso programa que ya empezó a trabajar.

El pasado 10 de marzo se iniciaron los trabajos generales de ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado del esquema Sargento Lorentz en San Juan de Lurigancho, proyecto que está incluido dentro del programa, y que beneficiará a más de 35 mil habitantes de los diferentes AA. HH. que conforman ese sector.

Según informó el jefe de estado, esta primera etapa busca mejorar el sistema mediante líneas de agua potable, estructuras de almacenamiento, redes de distribución, piletas comunales, redes de alcantarillado y reboses para reservorios. Todo un proyecto integral que ha necesitado de una inversión de trece millones 659 mil 559 nuevos soles, inversión que ha sido financiada con recursos propios de Sedapal.

El 28 de marzo del 2003, se inauguró una obra de 26 millones de soles, que ha permitido dotar del servicio de agua potable a 17 asentamientos humanos en un sector de Ventanilla. Eso muestra que ampliamos nuestra cobertura y llegamos a la gente más necesitada.

## **ASENTAMIENTOS HUMANOS BENEFICIADOS:**

- Vista Alegre II
- Las Lomas
- Mi Perú
- Nueva vida B.
- Nueva Vida E.
- Keiko sofia.
- Colinas 14 E.
- Los Constructores
- Juan Pablo II
- San José
- Sta. Rosa Milagrosa.
- Cristo de Pachamamilla.
- Los Jardines.
- San José Obrero.
- Nueva vida.
- Cristo de Pachamamilla
- Cerrito Alegre
- Fujimori II
- Juan Landázuri.
- Pérez de Cuellar II
- Santa Rosa
- Tupac Amaru
- Cerro Los Pinos
- Alcides Carrión
- 25 de Diciembre
- LA libertad
- Laura Bozzo
- Los Claveles
- Las Libertas.
- Sagrado Corazón
- San Francisco.
- 30 de Agosto.
- 1 de Setiembre
- 14 de Febrero
- Los Huertos
- 4 de Febrero Las Terrazas II
- 28 de diciembre.
- Ampliación San Pablo II
- El Salvador
- Nuevo Amanecer
- Jesús de Nazareth
- Fujimori F.
- El Mirador
- Vista Alegre
- Los Cipreses
- Los Portales
- Los Jardines.

La empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal) iniciará las obras de construcción del llamado Interceptor Norte, que permitirá descontaminar el litoral entre los distritos de Chorrillos y La Punta.

Este trascendental proyecto, que formará parte del sistema de recolección de aguas servidas de la ciudad, permitirá eliminar la contaminación en las playas de la costanera sur y norte, así como en el río Rímac, motivada por las descargas nuestra cobertura y llegamos a la gente más necesitada.

La construcción de una planta de aguas de la ciudad, permitirá eliminar la contaminación en las playas de la costanera sur y norte, así como en el río Rímac, motivada por las descargas de los desagües.

La Interconexión Norte permitirá concentrar los desagües, y previo tratamiento, disponer de los mismos mediante dos grandes emisores submarinos, sur y norte, que estarán localizados en la playa La Chira, en el distrito de Chorrillos, y la playa Taboada en el Callao, cuyos planes de desarrollo forman parte del Plan Maestro de Sedapal.

De esta manera, en un futuro cercano, se espera que los ciudadanos capitalinos de toda condición social puedan disfrutar plenamente de las playas del litoral, ubicado en los distritos de San Miguel, Bellavista, Carmen de la Legua y el Callao, y pasa por las avenidas La Paz e Insurgentes, el pasaje El Sol e incluye al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

La construcción de una planta de aguas residuales en Puente Piedra; la colocación de redes secundarias y conexiones domiciliarias en el cerro La Milla, en Integración Minka, así como obras de agua y desagüe en el esquema Los Ángeles y Los Cedros; también redes secundarias y conexiones domiciliarias en los asentamientos humanos Impedidos Físicos y Nueva Era. También se tiene el mejoramiento del sistema de agua y alcantarillado en el esquema Cerro Histórico Pamplona Baja y anexos, así como el tratamiento de aguas residuales de Carapongo, que beneficiará a toda la población de Lima y Callao.

Se debe resaltar que para los Asentamientos Humanos ubicados en zonas peligrosas, se cuenta con el “Programa de Ciudades Sostenibles”. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) es el encargado del planeamiento, organización, dirección, coordinación y control de las actividades del sistema de defensa civil en las fases de prevención, emergencia y rehabilitación, para lo cual emite normas técnicas de defensa civil, una de ellas, es el “Programa de Ciudades Sostenibles”, cuya finalidad es lograr ciudades seguras, saludables, atractivas, ordenadas, eficientes en su funcionamiento y desarrollo, con respecto a su heredad histórica y cultural, gobernables y como consecuencia de ello, competitivas. En este contexto, el INDECI en convenio con el PNUD a través del proyecto PER/02/051: Ciudades Sostenibles, viene ejecutando la Primera Etapa (seguridad física), y promoviendo entre los diferentes sectores del Gobierno Central y Gobiernos Regionales, el desarrollo de los demás atributos de una ciudad sostenible. En esta Primera Etapa se da énfasis a la seguridad física de las ciudades, ya que los efectos producidos por fenómenos naturales pueden causar pérdidas de tal magnitud en las ciudades, que provoquen un brusco descenso en el nivel de vida de sus habitantes e imposibilitará el desarrollo sostenible de la ciudad si es que no se toman las medidas preventivas adecuadas. Otro aspecto importante es la protección del medio ambiente, expandiendo las ciudades, en lo posible, sobre terrenos eriazos, evitando depredar terrenos de cultivo, aspecto muy importante, en la desértica costa peruana. Desde el inicio del Programa, a septiembre del 2,004 se han elaborado estudios en setenta y siete centros urbanos, de los cuales veintisiete cuentan con Ordenanzas Municipales de aprobación, con las cuales se da fuerza de ley a las propuestas contenidas en los estudios, y que están orientadas a prevenir y mitigar los desastres en dichas ciudades.

**CAPITULO 3:**  
**Políticas de Vivienda de**  
**Interés Social aplicados**  
**en otros países en vías de**  
**desarrollo en América**  
**Latina**

Este tercer capítulo trata la problemática del sector vivienda en América Latina haciendo un repaso de las políticas de vivienda que se han aplicado recientemente en Chile, Colombia y Bolivia, países vecinos con características geográficas, demográficas, sociales y económicas no muy diferentes a las nuestras y que nos podrían ayudar a mejorar nuestra política habitacional.

### **3.1 DIAGNÓSTICO**

Según cifras del Informe sobre Desarrollo Humano de 2002, en los 12 países de Sudamérica, con una población total estimada en 350 millones, alrededor de 100 millones (29%) vive en situación de pobreza, mientras que 75 millones (21%) subsisten en condiciones de indigencia con un ingreso diario menor a US\$1, cantidad claramente insuficiente para cubrir los requerimientos alimenticios mínimos. El 60% de la población pobre vive en zonas urbanas.

Históricamente, los indicadores de pobreza han tenido su máxima expresión entre la población rural, y aún en la actualidad los porcentajes más altos de población en situación de extrema pobreza se localizan en áreas rurales.

En Colombia, la mayoría de la población pobre (72%) se encuentra en las áreas rurales. La violencia política es una responsable del incremento de la pobreza en el país. Se estima que alrededor de 1.5 millones de desplazados internos carecen de ingresos propios. En las zonas rurales de Bolivia, la pobreza engloba al 86% de su población. El 41% de bolivianos vive en la indigencia. Algo semejante ocurre en Paraguay, donde el 80% de la población rural vive en pobreza.

De acuerdo a la cifras que se mencionaron en el primer capítulo, la situación en el **Perú** no hace más que confirmar el alza que evidencian los niveles de pobreza e indigencia en la mayoría de los 18 países de Latinoamérica, donde casi el 30% de su habitantes vive en situación de pobreza desde 2001. Este porcentaje representa, exactamente, a 214 millones de personas; de todos ellos 22% es indigente.



El informe anual *Panorama Social de América Latina 2003-2004* de la *CEPAL* proyectó que la pobreza al final del año envolverá a 7 millones más de personas. Así, las cifras de pobrezas subirán a 34% y la indigencia al 25% de éste último. Esto -explican- se debe a que la región económicamente dejaría de crecer en -0.8% al final de año, situación que, por segundo año, afectaría a Argentina, ocasionando, además, deterioros en el nivel de vida de los venezolanos y paraguayos.

Las cifras que muestra la evolución de la pobreza en los dos últimos años alejan cada vez más la posibilidad de que se cumpla la meta de reducir, a la mitad, los niveles de pobreza extrema hasta el 2015.

El compromiso fue asumido en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y demandaba un crecimiento regional de 2,75% anual. Como si esta cifra no representara ya de por sí un gran esfuerzo para los países de la región, la contracción de la economía entre el 2001 y 2002 elevó a 3,2% anual el promedio de crecimiento que debería tener la región en los próximos 13 años para que la mitad de sus habitantes en condiciones de indigentes tengan un nivel de vida digno.

En cuanto a la reducción de la pobreza total al 50%, meta en principio más acorde con el grado de desarrollo de la región, las posibilidades son prácticamente nulas para algunos de los países más pobres, puesto que requerirían alcanzar tasas de crecimiento que rebasan notablemente su desempeño histórico.

Los países que sí lograron acercarse a la meta esperada hasta el 2000 para reducir la indigencia fueron Chile y Panamá.

Brasil, República Dominicana y Uruguay muestran un cumplimiento considerable, mientras que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua revelan un progreso cercano al 40%.

En este esfuerzo el **Perú** junto a Bolivia y Honduras tuvieron adelantos que reconoce la *CEPAL*, pero advierte que de seguir marchando a ese ritmo, no alcanzará el objetivo esperado al final del periodo para reducir su población en extrema pobreza. Colombia, Ecuador y Uruguay, de acuerdo con el informe, quedaron relegados en esta

lucha dado que sus niveles de extrema pobreza en el 2000 sobrepasaron a las cifras registradas en el 99. Ecuador es el país que ha condenado a más pobladores a la indigencia.

El panorama no muy optimista que presenta América Latina, según CEPAL, evidencia la necesidad de recurrir a políticas económicas y sociales que refuercen las posibilidades de ampliar la base productiva, pero que a la vez conlleven una redistribución progresiva del ingreso, que permita que el crecimiento económico eleve más rápidamente el nivel de vida de la población con menores recursos.

La mayoría de los hogares pobres en América Latina residen en viviendas que carecen de acceso al agua potable y, en menor medida, en viviendas con más de tres personas por cuarto. Además, son hogares con una alta tasa de dependencia demográfica y baja densidad ocupacional, donde el jefe de familia posee, generalmente, menos de 3 años de estudios y, en algunos casos, se encuentra desempleado.

La desigualdad en sus diferentes manifestaciones es clave para entender la realidad sudamericana. Las mejores cifras disponibles muestran una trayectoria de creciente desigualdad desde los años cincuenta. En la última década, esta tradicional situación no ha cambiado, y existen señales que indicarían que la desigualdad podría continuar aumentando o, en el mejor de los casos, no disminuir.

Sin duda, Brasil representa el caso más extremo de desigualdad en la región (y quizás en el mundo). En dicho país, el ingreso promedio del 20% de la población más rica es 32 veces más alto que el ingreso promedio del 20% más pobre (la cifra equivalente para la India es sólo 5 veces). La cifra para Bolivia es 8.6 veces más, para Chile 17.4 veces, para Colombia 15.5 veces, para Ecuador y Perú 10 veces, y para Venezuela 16 veces.

A continuación se presentan los Cuadros N° 47, 48 y 49 en donde se aprecia que los países que se van a comparar en este estudio -Chile, Colombia, Bolivia y Perú- en los últimos años han experimentado crecimientos económicos similares.

**CUADRO N° 47**  
**AMERICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO**

*(Tasas anuales de variación)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>
<b>Subtotal (20 países)</b>	<b>1,1</b>	<b>3,8</b>	<b>5,2</b>	<b>2,3</b>	<b>0,5</b>	<b>3,7</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,5</b>
Argentina	-2,9	5,5	8,0	3,8	-3,4	-0,8	-4,4	-10,8	8,6
Bolivia	4,7	4,5	4,9	5,0	0,3	2,3	1,6	2,7	2,4
Brasil	4,2	2,5	3,1	0,2	0,9	3,9	1,3	1,5	-0,4
Chile	9,0	6,9	6,7	3,3	-0,5	4,5	3,5	2,0	3,3
Colombia	4,9	1,9	3,3	0,8	-3,8	2,4	1,4	1,6	3,7
Costa Rica	3,9	0,8	5,4	8,3	8,0	1,8	1,2	2,8	6,4
Cuba	2,3	8,4	2,7	0,2	6,1	6,0	3,0	1,2	2,5
Ecuador	2,1	3,0	5,2	2,2	-5,7	0,9	5,5	3,8	2,5
El Salvador	6,2	1,8	4,2	3,8	3,4	2,0	1,7	2,1	2,0
Guatemala	5,0	3,0	4,4	5,1	3,9	3,4	2,6	2,2	2,0
Haití	9,5	5,6	3,2	2,9	2,9	2,0	-0,6	-0,3	0,5
Honduras	3,7	3,7	4,9	3,3	-1,5	5,6	2,7	2,6	3,5
México	-6,1	5,4	6,8	5,1	3,6	6,7	-0,3	0,6	1,2
Nicaragua	6,0	6,6	4,0	3,1	6,9	4,4	3,2	0,7	2,2
Panamá <sup>b</sup>	1,9	2,7	6,7	7,3	4,0	3,8	0,7	2,2	4,6
Paraguay	4,5	1,1	2,4	-0,6	-0,1	-0,6	2,4	-2,5	2,5
Perú	8,6	2,5	6,9	-0,5	0,9	2,5	-0,1	5,4	4,1
República Dominicana	4,3	7,2	8,2	7,4	8,0	7,3	3,0	4,3	-0,5
Uruguay	-2,4	5,2	5,4	4,4	-3,5	-1,9	-3,6	-12,0	2,3
Venezuela	4,8	0,0	6,9	0,6	-5,5	3,8	3,5	-9,0	-9,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**CUADRO N° 48**  
**AMERICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO PER CÁPITA**

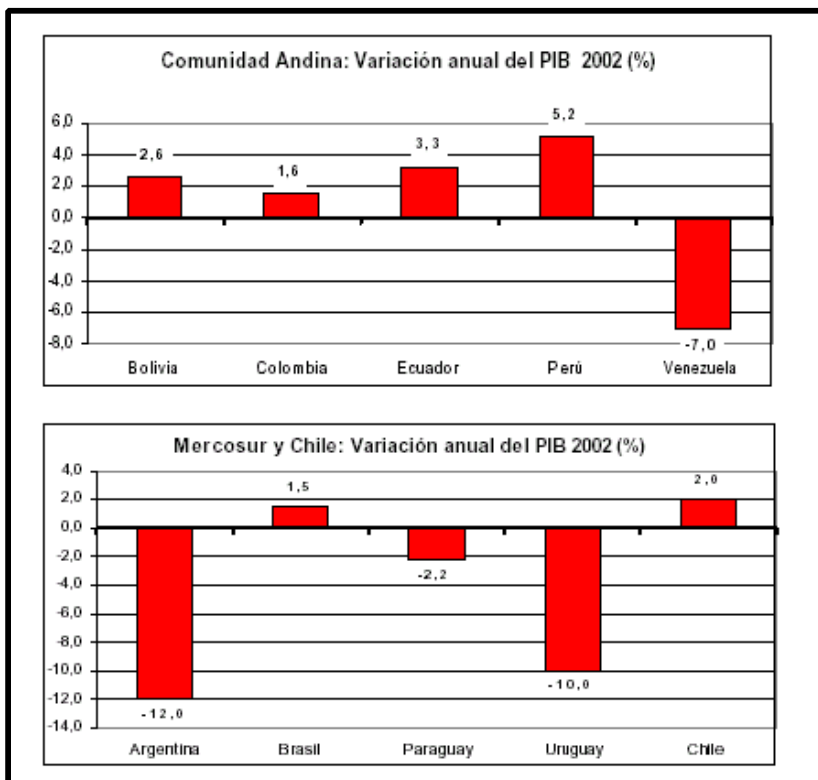
*(Tasas anuales de variación)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>
<b>Subtotal (20 países)</b>	<b>-0,6</b>	<b>2,1</b>	<b>3,5</b>	<b>0,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>0,1</b>
Argentina	-4,1	4,1	6,6	2,5	-4,6	-2,0	-5,6	-11,9	7,3
Bolivia	2,3	2,0	2,4	2,5	-2,1	-0,1	-0,7	0,4	0,1
Brasil	2,7	1,1	1,7	-1,2	-0,4	2,6	0,0	0,2	-1,6
Chile	7,3	5,4	5,3	1,9	-1,8	3,1	2,2	0,8	2,1
Colombia	2,9	0,0	1,4	-1,1	-5,6	0,6	-0,4	-0,1	2,0
Costa Rica	1,4	-1,7	2,8	5,6	5,4	-0,5	-0,9	0,8	4,4
Cuba	1,8	7,8	2,2	-0,2	5,7	5,6	2,6	0,9	2,2
Ecuador	0,0	0,9	3,1	0,2	-7,5	-1,0	3,5	2,0	0,7
El Salvador	4,0	-0,3	2,1	1,6	1,3	0,1	-0,2	0,3	0,2
Guatemala	2,2	0,3	1,7	2,4	1,1	0,7	0,0	-0,5	-0,6
Haití	7,5	3,7	1,3	1,0	1,1	0,2	-2,4	-2,1	-1,3
Honduras	0,7	0,8	2,1	0,5	-4,1	2,8	0,1	0,0	0,9
México	-7,8	3,7	5,1	3,4	2,0	5,1	-1,8	-0,8	-0,2
Nicaragua	3,0	3,6	1,1	0,3	4,1	1,6	0,5	-1,9	-0,5
Panamá <sup>b</sup>	-0,1	0,6	4,6	5,2	2,0	1,8	-1,1	0,3	2,7
Paraguay	1,7	-1,6	-0,2	-3,2	-2,6	-3,1	-0,1	-4,9	0,0
Perú	6,7	0,7	5,0	-2,2	-0,8	0,8	-1,7	3,8	2,6
República Dominicana	2,5	5,3	6,3	5,6	6,2	5,5	1,3	2,6	-2,1
Uruguay	-3,1	4,4	4,6	3,6	-4,2	-2,6	-4,3	-12,7	1,5
Venezuela	2,6	-2,1	4,7	-1,4	-7,3	1,8	1,5	-10,7	-11,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina

**CUADRO N° 49**  
**RESULTADOS 2002 PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS EN LOS PAISES**  
**DE LA COMUNIDAD ANDINA, MERCOSUR Y CHILE**



La concentración de la población en áreas urbanas en América Latina se ha intensificado en las últimas décadas. En el 2003, el 75% de la población, esto es, aproximadamente 350 millones de personas, vivían en áreas urbanas. Este grado de urbanización pone a América Latina a la par de Europa (74%) y no muy lejos de los Estados Unidos de América (76%) y Japón (78%). Sin embargo, debe destacarse que esta tendencia se ha retardado debido a la disminución del promedio de la tasa de crecimiento anual de población urbana en América Latina de un 3.7% a un 2.3% en el período 1970 - 1999.

El más alto porcentaje de población urbana se observa en América del Sur (85%), seguido por América Central (65%) en el 2003. En América del Sur todos los países tienen más del 50% de su población en áreas urbanas.

América Latina cuenta con seis grandes metrópolis de 5 millones y más de habitantes: Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima y Santafé de Bogotá. Las cuatro primeras nombradas pertenecían a mediados de la década al grupo de las quince urbes más pobladas del mundo en 1999, ocupando el segundo, tercer, noveno y decimocuarto lugar, respectivamente.

De ocho países que disponen de información censal comparable para las últimas dos décadas, tres vieron aumentadas sus tasas de crecimiento de la cantidad de hogares: Paraguay (de 3% a 3.9%) y Perú (de 1.8% a 3.2%).

En los restantes casos (Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela), si bien el ritmo de aumento de las unidades domésticas se desaceleró, en términos relativos esta reducción fue menor que la del crecimiento demográfico. A modo de ilustración, cabe mencionar el caso de Brasil, cuya tasa de crecimiento de la cantidad de hogares se redujo de 3.1% en los años setenta a 2.9% en los ochenta, mientras la caída experimentada por el índice de crecimiento demográfico fue más significativa (2.5% a 1.9%).

Si se considera que en el conjunto de países analizados siguió elevándose la cuota anual de nuevos hogares (incluso en aquellos en que se redujo su ritmo de crecimiento), queda claro que América Latina deberá enfrentar una mayor demanda potencial de nuevas unidades de vivienda, cuyos índices de crecimiento bordean el 3%. De tal manera, al menos en el mediano plazo, el sector no se beneficiará con la reducción de la presión demográfica que resulta del proceso de transición de América Latina.

De acuerdo con la información censal, se advierte también que durante las últimas décadas se produjo una reducción progresiva del tamaño medio de los hogares de América Latina. Aun cuando estas tendencias deben considerarse a la luz de la evolución de los hogares de cada uno de los países, es evidente que las viviendas deberán acoger grupos residenciales con cada vez menos miembros.

En términos generales, la pauta de alojamiento que adquiere América Latina resulta menos eficiente que la que predominaba antes, dado que exige un mayor número de viviendas. Aun cuando las soluciones habitacionales necesarias podrían ser más

pequeñas cuanto más se redujera el tamaño de los hogares, los costos e instalaciones fijos que requiere cada unidad habitacional encarecen la tarea de alojar a los hogares latinoamericanos en estructuras más nuclearizadas. Por otro lado, teniendo en cuenta que, como se indica en los censos, más de la mitad del parque de viviendas cuenta con tres recintos o menos, la reducción del tamaño de los hogares podría ayudar a aliviar el hacinamiento habitacional que existe en muchos de ellos.

América Latina enfrenta un resurgimiento desordenado de la pobreza urbana y un aumento en la inequidad en la distribución de los ingresos, a pesar de la disminución en las tasas de crecimiento poblacional. Los centros urbanos experimentan un empeoramiento de problemas ambientales tales como la contaminación del aire y del agua, disposición de residuos y congestión vehicular, y América Latina, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos, todavía tiene un importante déficit de viviendas tanto cuantitativo como cualitativo.

La tendencia comprobada de reducida disponibilidad de recursos públicos continuará en el futuro. Por esto, los países están implementando cambios innovadores en sus sistemas para la provisión de vivienda, servicios urbanos e infraestructura. Los procesos de descentralización y de privatización han abierto nuevos espacios en la gestión de los asentamientos humanos, tales como el fortalecimiento del gobierno municipal y nuevos enfoques integrados que incluyen la participación ciudadana y el involucramiento del sector privado. La importancia de los aspectos medioambientales sugiere que la eficiencia de la gestión de los asentamientos humanos dependerá de la habilidad de unir y complementar los diferentes aspectos y niveles que constituyen la vida real de las ciudades.

Entre los hechos que han caracterizado al panorama urbano y habitacional de América Latina en esta década, se debe mencionar en primer lugar la consolidación del proceso de urbanización. Con una población urbana que alcanza el 73% del total de sus habitantes, América Latina se sitúa hoy entre las regiones más urbanizadas del planeta.

Al mismo tiempo, esta alta urbanización va asociada en los años noventa a un descenso de la tasa de crecimiento de la población urbana, de modo que especialmente las grandes ciudades ya no crecen tan rápidamente como en décadas anteriores.

Por otra parte, se observa en América Latina una preocupante acentuación de la pobreza, y una distribución del ingreso más concentrada que en el pasado. Dado que hoy la mayoría de los pobres son urbanos, las ciudades se han constituido en el principal asiento de esta pobreza regional.

Para la superación de las desigualdades existentes, las políticas de asentamientos humanos juegan entonces un papel importante en cuanto permiten dotar de vivienda y servicios urbanos a los hogares de menores ingresos. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados en la mayoría de los países para disminuir el déficit habitacional existente a comienzos de los noventa, éste ha aumentado llegando a afectar a dos de cada cinco hogares latinoamericanos. Ello es atribuible por una parte al acelerado aumento de las necesidades habitacionales en la mayoría de los países, aún con la disminución del ritmo de crecimiento demográfico, y por otra parte a la lenta recuperación de la producción habitacional luego de su drástica reducción en los años ochenta. En otro plano, en los centros urbanos de América Latina se agravan los problemas ambientales tales como la contaminación atmosférica e hídrica o la congestión. Se visualiza la necesidad de asignar en los próximos años importantes recursos para superar o evitar estos problemas, y actualizar los procedimientos, normas e instituciones en el campo de la gestión urbana para incorporar debidamente la perspectiva ambiental. Un aspecto que desde este punto de vista preocupa especialmente es la persistente y aún incontrolada extensión de las ciudades latinoamericanas, con sus negativos efectos sociales, económicos y ambientales. Pero las ciudades latinoamericanas no son consideradas hoy sólo en sus aspectos negativos.

La menor disponibilidad de recursos públicos que desde los años ochenta persiste en el sector de vivienda y desarrollo urbano, con probabilidad se mantendrá en el futuro.

En este contexto, los países empiezan a ajustar los sistemas de provisión y operación de infraestructura y servicios urbanos de modo de permitir una mayor colaboración del sector privado en este campo.

A la exigencia de abrir espacios a la privatización en la tarea de gestión urbana y habitacional, se agrega aquella de promover una mayor participación ciudadana en el gobierno urbano, en el marco de los procesos de democratización que experimentaron la mayoría de los países en esta década. La institucionalidad históricamente centralista que opera en el área de asentamientos humanos ha presentado dificultades para acoger estos desafíos. Por eso los gobiernos municipales de muchas ciudades han visto reforzada su posición tanto política como institucionalmente en el campo de la gestión de asentamientos humanos, en la medida que ofrecen mayores posibilidades de participación social en las decisiones y los esfuerzos relativos al desarrollo urbano y la vivienda social.

Para efectos de comparación, en esta tesis se analizarán los planes de vivienda de tres países vecinos: Chile, Bolivia y Colombia. A continuación se mostrará el estado del arte de las viviendas analizando los materiales de construcción predominantes en estos países. Se han definido tres categorías de vivienda (Cuadros N° 50 y N° 51). La primera de ellas agrupa a los hogares que habitan viviendas definidas como confortables, que no necesitan reparación o que necesitan reparaciones y/o intervenciones pequeñas, y a viviendas definidas como medianas pero que no necesitan reparación. La categoría II agrupa a los hogares que habitan viviendas medianas que necesitan reparaciones y/o intervenciones pequeñas, o viviendas modestas que no necesitan reparación o necesitan reparaciones y/o intervenciones pequeñas. Por último, la categoría III corresponde a hogares que habitan todas aquellas viviendas definidas como precarias, de las cuales un 99% necesitan reparaciones y/o intervenciones importantes, y a las viviendas medianas y modestas que necesitan reparaciones y/o intervenciones importantes.

**CUADRO N° 50**

**DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDAS POR CATEGORIA**

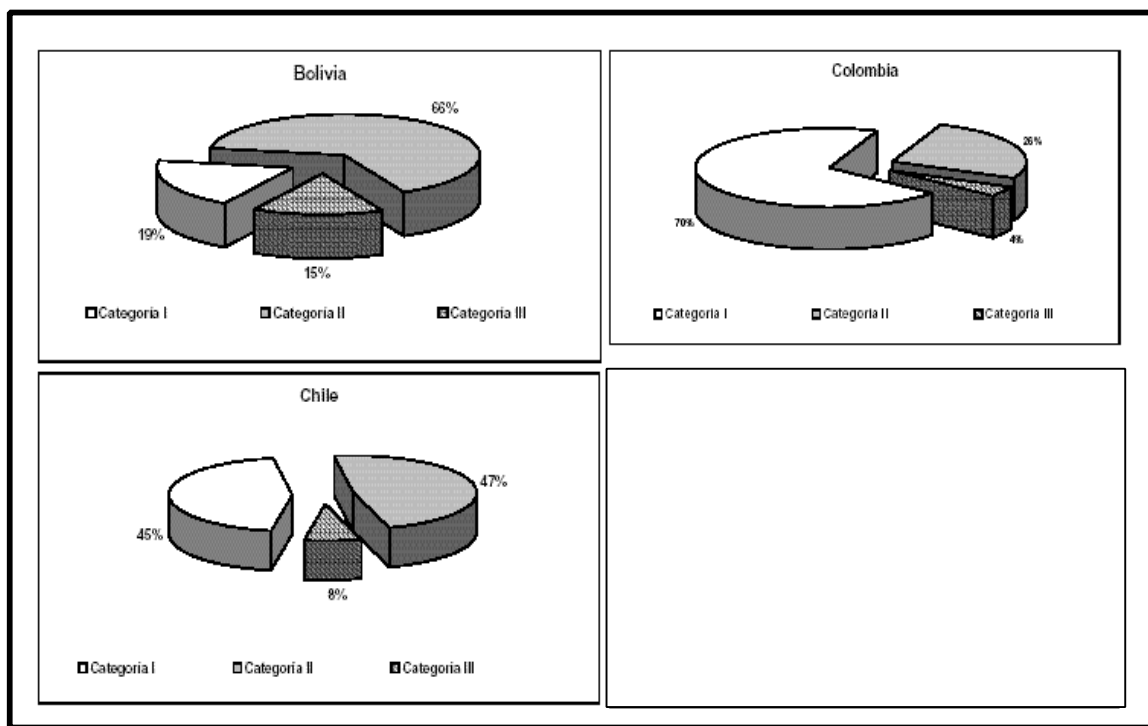
Total sector urbano	Bolivia <sup>(b)</sup>	Colombia <sup>(c)</sup>	Chile <sup>(d)</sup>
Total	100	100	100
Categoría I	19.4	69.5	44.7
Categoría II	65.1	26.1	47.8
Categoría III	15.5	4.2	7.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.

(distribución de hogares como proporción del total)



**CUADRO N° 51**  
**DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDAS POR CATEGORÍA**



América Latina es una región de propietarios: dos de cada tres viviendas están ocupadas en régimen de propiedad, cifra que, comparada con otras regiones, puede considerarse alta.

Según estudios del *Banco Mundial*, la regularidad dominial se ha reflejado en un aumento de hasta 60% del valor comercial de las viviendas, lo que incrementa sustancialmente el activo de las familias. Además, estas viviendas tienen mayores probabilidades de contar con infraestructura sanitaria en el futuro, de manera que la seguridad de la tenencia brinda un incentivo para que las familias deriven recursos propios para el mejoramiento de su vivienda. Se puede afirmar, entonces, que la alta proporción de propietarios de América Latina representa un factor que contribuye a elevar el ingreso, la calidad de vida y las oportunidades de capitalización de las familias. No obstante, cabe señalar que los promedios nacionales no reflejan la realidad de los estratos más pobres, que registran la mayor proporción de tenencia irregular. Los países deberían considerar la implementación de políticas de regularización dominial que abarcaran los bolsones rurales y urbanos de vivienda no regularizada.

Por otra parte, podría estimarse acertada la asignación de las viviendas sociales en propiedad por parte de las políticas públicas que operan en América Latina, ya que la estabilidad implícita en este régimen ha resultado una buena motivación para que la familia colabore en el mejoramiento y cuidado de su vivienda o participe en la consolidación del barrio y la ciudad.

A continuación se tratará el déficit cualitativo y el cuantitativo con la finalidad de determinar los aspectos más importantes de cada uno.

### **3.2 DEFICIT HABITACIONAL**

Los países de América Latina presentan en promedio un déficit habitacional del orden del 45%, en sus distintas formas e intensidades, el que se incrementa a un ritmo superior a la cantidad de viviendas que se construyen anualmente. En consecuencia, el déficit ha ido creciendo año tras año.

En la mayor parte de las ciudades latinoamericanas se han desarrollado zonas marginales, barrios de viviendas precarias, sin urbanización, originalmente como consecuencia de las corrientes migratorias desde las áreas rurales. Posteriormente estos barrios se han consolidado como el lugar donde se alojan los pobres. Las familias que requieren vivienda no son propiamente “sin casa” o “homeless”, como ocurre en Estados Unidos o en Francia. En nuestra región se trata de familias que habitan en viviendas que tienen condiciones inadecuadas e insuficientes (en ocasiones pueden llegar a ser extremadamente inadecuadas e insuficientes).

La pobreza manifiesta de importantes sectores contrasta con sectores sociales caracterizados por altos estándares de vida. Tanto en las grandes ciudades como en los asentamientos de rango intermedio y en las localidades rurales y pueblos, se expresa, en consecuencia, el signo de la desigualdad y el conflicto potencial que conlleva.

### **3.2.1 DÉFICIT CUANTITATIVO**

Se puede estimar que, en promedio, de cada 100 hogares latinoamericanos, 60 habitan en viviendas adecuadas, 22 en viviendas que necesitan mejoras y 18 en alojamientos de extrema precariedad (irrecuperables) o en calidad de allegados en las viviendas de otros grupos familiares.

Según estas estimaciones, el déficit cuantitativo de América Latina, vale decir, el número de viviendas faltantes, alcanzaría a unos 18 millones de unidades. Si consideramos los cálculos de los núcleos familiares adicionales de algunos países, el número de viviendas faltantes llega a unos 20 millones. Dado el aumento anual de la cantidad de hogares previsto para el período 2000 – 2005 por concepto de formación de nuevas unidades de demanda, se hacen necesarios otros 2.65 millones de viviendas al año. En consecuencia, si en los próximos años América Latina no es capaz de alcanzar un ritmo de construcción acorde con estas dimensiones, el déficit cuantitativo seguirá abultándose. En Brasil, por ejemplo, el solo aumento de los hogares establecería una necesidad anual superior a los 530 000 viviendas.

Con arreglo al índice de carencias cuantitativas netas respecto del total de hogares, los países se dividen en cuatro grupos. En un primer grupo, de bajas carencias (menos de 15% de los hogares sin viviendas o en viviendas irrecuperables), se ubica Uruguay; en un nivel moderado, entre 15 y 19 viviendas faltantes por cada 100 hogares, estarían Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay; en un nivel alto de carencias, con porcentajes inmediatamente superiores al promedio (entre 19 y 25 de cada 100 hogares), se ubicarían Ecuador y Venezuela; en el cuarto grupo, con un porcentaje de carencias superior a 25% de los hogares, se encontrarían Bolivia y Perú.

La posibilidad real que tienen las familias para acceder a una vivienda independiente (sea formal o informal) también se relaciona con la conformación de los hogares. Si los hogares que se forman o se trasladan a los centros urbanos pueden ocupar un sitio y levantar una vivienda con cierta facilidad, será posible una mayor diferenciación. Una explicación del bajo promedio de personas por hogar que se registra en Bolivia, pese a

que es un país en etapa de transición demográfica incipiente, puede ser la relativa facilidad de acceso al suelo que tiene la población para establecer su vivienda. Cuando, por el contrario, se restringe la posibilidad de acceder a un alojamiento diferenciado, sea formal o informal, las nuevas familias que se constituyen dentro de la población de menores ingresos deben allegarse a otros hogares.

Estas restricciones a la autonomía doméstica de la familia se dieron en algunos países como consecuencia del fuerte control de la expansión ilegal de los asentamientos precarios en los años ochenta, acompañado de una muy reducida producción habitacional. Al reanudarse luego una atención habitacional masiva, muchas familias allegadas perciben la oportunidad de acceder a una vivienda propia y se constituyen en un sector importante de la demanda de nuevas viviendas.

### **3.2.2 DEFICIT CUALITATIVO**

El déficit cualitativo es aún más pronunciado que las carencias netas, ya que alcanza a más de 30 millones de viviendas. Si bien podría parecer menos grave desde el punto de vista de la urgencia social, su efecto económico es importante en el mediano plazo. Si los problemas cualitativos de las viviendas no se atienden oportunamente, puede aumentar el parque irrecuperable y en consecuencia también el déficit cuantitativo. De hecho, la oferta insuficiente de programas de mejoramiento en América Latina, además de las restricciones de recursos, que no permiten que las familias de menores ingresos hagan las mejoras necesarias por sí mismas, dificultan el buen mantenimiento del parque y favorecen la tugurización y el abandono de viviendas. Los porcentajes de viviendas recuperables oscilan entre cerca de 10% y más de 25% del total, como sucede en Colombia, Brasil y Perú.

Existen diferencias importantes en la calidad del parque habitacional de los diferentes países. Los países con mayor proporción de viviendas adecuadas son Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, mientras que las disponibilidades menores, en términos porcentuales, serían las de Bolivia y Perú. donde los sistemas urbanos son poco consolidados y acusan proporciones elevadas de hogares en condiciones de pobreza.

Las viviendas que requieren reparación son de materiales potencialmente aceptables pero tienen muros, pisos o techos que deben mejorarse sustancialmente. Los porcentajes de las viviendas recuperables oscilan, según el país, entre menos de 12% (Chile y Venezuela) y cerca de 30% del total, conforme a los parámetros implícitos en los respectivos censos (Perú y Brasil). Cabe señalar que, pese al volumen de casi 21 millones de viviendas recuperables, las políticas habitacionales de América Latina no muestran una mayor inclinación a instrumentar programas de mejoramiento habitacional.

Las viviendas que se estiman irrecuperables son aquellas que, por su estado generalizado de deterioro o precariedad, exigen un reemplazo tan sustancial de sus componentes materiales que, en la práctica, deben reconstruirse en su sitio o reemplazarse en otro lugar. Este segmento, que alcanza a 12.5 millones de viviendas, incluye habitaciones altamente deterioradas y hacinadas en los cascos centrales de las ciudades, viviendas improvisadas o provisionales, ranchos y chozas, entre otras.

### **3.3 POLÍTICAS APLICADAS**

#### **3.3.1 CHILE**

La población de Chile en 2002 fue de aproximadamente 16 millones con aproximadamente 6 millones viviendo en la capital, Santiago. El 86% de la población vive en las áreas urbanas, con 64% viviendo en las ciudades más de 100,000 y 74% viviendo en ciudades de más de 20.000 habitantes. Un 10% de la población es de ingresos medios a medios altos.

Los datos que se muestran en el Cuadro N° 53 para los municipios del Gran Santiago permiten visualizar que, pese a las diferencias importantes en el *indicador de calidad de vida*<sup>42</sup>, sus indicadores de materialidad y de hacinamiento de la vivienda, así como con relación al porcentaje<sup>43</sup>, evidencian una situación habitacional donde las políticas de

vivienda aplicadas han permitido cierto equilibrio territorial en este ámbito. Adicionalmente, referido al indicador de calidad de vida se puede reforzar la cara exitosa de la política de vivienda si se toma en cuenta las cifras que se presentan del Cuadro N° 54 en materia específicamente de cobertura de los servicios básicos anexos a la vivienda, comparando los municipios en condiciones opuestas en el indicador de calidad de vida. Se observa que en atención a los tres servicios básicos fundamentales las diferencias no resultan significativas, todos superan una cobertura del 90 por ciento, lo que permite afirmar que en materia de condiciones de vivienda integralmente presentan un diagnóstico positivo desde la perspectiva del impacto de las actuaciones derivadas de los programas de gobierno.

**CUADRO N° 53**  
**COBERTURA DE LOS SERVICIOS BÁSICOS ANEXOS A LA VIVIENDA EN**  
**LOS MUNICIPIOS DEL GRAN SANTIAGO (EN %)**

<b>Municipios</b>	<b>Indicador de calidad de vida</b>	<b>Red pública de Agua Potable con medidor propio o compartido</b>	<b>Red pública de Energía Eléctrica con medidor propio o compartido</b>	<b>Sistema de desagüe</b>
<b>Providencia</b>	97,5	100,0	100,0	100,0
<b>Las Condes</b>	93,2	100,0	100,0	100,0
<b>Vitacura</b>	93,0	100,0	100,0	100,0
<b>Renca</b>	67,7	97,3	97,3	93,3
<b>La Pintana</b>	62,0	99,7	99,7	95,1
<b>Cerro Navia</b>	58,3	97,9	98,1	91,4

Fuente: Seremi RM - MIDEPLAN, 2003.

En Chile, el gobierno fomenta la propiedad de la vivienda, y el nuevo gobierno ha dado gran prioridad al acceso a una vivienda. Varios incentivos relacionados con impuestos y programas de ahorro han sido implementados para alentar a las familias de ingreso medio a invertir en viviendas por medio del sector privado. La asistencia financiera del gobierno está disponible para aquellos que no pueden optar a una vivienda a través de financiamiento privado. Los subsidios de hasta 50% del valor de la vivienda están disponibles para los postulantes que califiquen. Los programas de viviendas apoyados por organizaciones de beneficencia también califican para un subsidio de hasta el 50%.

**CUADRO N° 54**  
**COMPARACIÓN DE INDICADORES DE CONDICIONES DE VIVIENDA ENTRE LOS**  
**MUNICIPIOS DEL GRAN SANTIAGO (EN %)**

RANKING	COMUNA	INDICADOR CALIDAD DE VIDA (1)	INDICADOR MATERIALIDAD DE LA VIVIENDA NIVEL BUENO	INDICADOR HACINAMIENTO DE LA VIVIENDA (sin)	% PERSONAS EN CAMPAMENTOS S/POB. TOTAL
<b>COMUNAS DE MÁS ALTA CALIDAD DE VIDA</b>					
1	PROVIDENCIA	97,5%	99,7%	100,0%	0,0%
2	LAS CONDES	93,2%	99,4%	100,0%	0,0%
3	VITACURA	93,0%	99,9%	100,0%	0,0%
4	LA REINA	92,3%	95,9%	100,0%	0,0%
5	NUNOA	92,1%	98,4%	100,0%	0,0%
6	SANTIAGO	88,1%	96,9%	98,9%	0,0%
7	LA CISTERNA	87,4%	91,5%	99,1%	0,0%
8	LO BARNECHEA	87,4%	93,2%	99,3%	3,3%
9	INDEPENDENCIA	87,2%	92,3%	99,3%	0,0%
10	SAN MIGUEL	85,4%	87,7%	98,6%	0,0%
<b>COMUNAS DE CALIDAD DE VIDA MEDIA-ALTA</b>					
11	HUECHURABA	83,2%	77,9%	97,3%	0,4%
12	ESTACION CENTRAL	82,3%	92,4%	98,0%	0,0%
13	MAIPU	82,0%	96,8%	99,9%	0,6%
14	LA FLORIDA	81,7%	91,5%	99,8%	0,1%
15	CONCHALI	81,3%	85,8%	97,4%	0,0%
16	LO PRADO	81,2%	84,9%	98,4%	0,0%
17	PEDRO AGUIRRE CERDA	81,0%	89,5%	96,9%	0,1%
18	CERRILLOS	80,4%	88,2%	99,1%	0,0%
19	RECOLETA	80,0%	76,0%	97,6%	0,0%
<b>COMUNAS DE CALIDAD DE VIDA MEDIA</b>					
20	EL BOSQUE	79,0%	89,8%	98,2%	0,0%
21	PUENTE ALTO	78,6%	97,6%	99,3%	0,1%
22	QUINTA NORMAL	78,5%	82,0%	99,2%	0,0%
23	MACUL	78,1%	89,1%	98,0%	0,0%
24	LA GRANJA	77,8%	86,3%	98,1%	0,0%
25	PUDAHUEL	76,9%	94,1%	99,8%	0,1%
<b>COMUNAS DE CALIDAD DE VIDA MEDIA-BAJA</b>					
26	SAN BERNARDO	74,1%	92,9%	99,7%	0,0%
27	SAN RAMON	73,5%	76,1%	96,9%	0,0%
28	SAN JOAQUIN	72,9%	91,1%	97,5%	0,0%
29	QUILICURA	72,4%	98,2%	98,8%	0,3%
30	LO ESPEJO	72,3%	89,6%	96,9%	0,4%
31	PENALOÉN	70,5%	84,4%	99,0%	0,1%
<b>COMUNAS DE MÁS BAJA CALIDAD DE VIDA</b>					
32	RENCA	67,7%	78,1%	96,3%	0,0%
33	LA PINTANA	62,0%	80,0%	98,5%	0,1%
34	CERRO NAVIA	58,3%	76,2%	96,9%	0,0%

Fuentes: MIDEPLAN, División Social, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 2000.  
 (1) SERPLAC R.M., Índice de calidad de vida a nivel comunal, enero 2003.

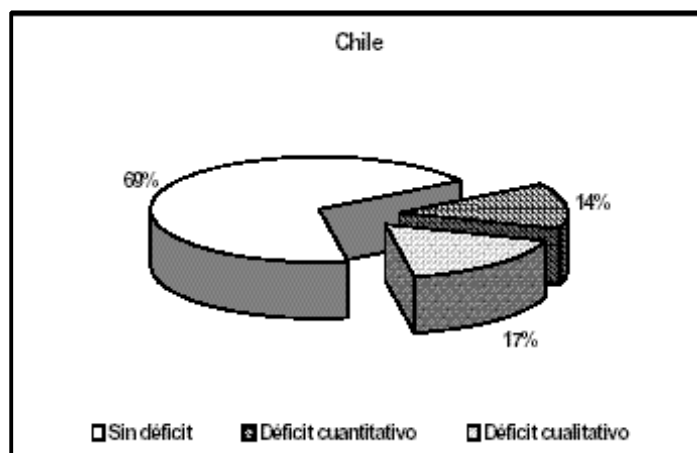
Fuente: MIDEPLAN. División Social. Departamento de Información Social. Encuesta CASEN 2003 (1) SERPLAC R.M. Índice de calidad a nivel comunal. 2003

Un gran porcentaje de familias chilenas califican para esta ayuda habitacional de una manera u otra. Estos programas, en conjunto con los deseos de las familias chilenas de obtener una vivienda que pueda ser traspasada a sus futuras generaciones han creado una alta pero aún frustrada expectativa.

El déficit cuantitativo, según *MIDEPLAN*, fue de 640.000 viviendas para 2003 (un 14%, Cuadro N° 55) ; de mantenerse el actual ritmo de disminución del déficit cuantitativo de vivienda, este último desaparecería en alrededor de 15 años.

El déficit cualitativo estaría aumentando y está representado por la importante proporción de aproximadamente 650.000 propietarios que estarían dispuestos a mudarse a una vivienda con mejores estándares.

**CUADRO N° 55**  
**DÉFICIT DE VIVIENDA EN CHILE**



Fuente: MIDEPLAN

El déficit tradicional es de 17% en Chile . En Chile se incorpora a la definición tradicional aquella proporción de viviendas consideradas inhabitables que además han sido definidas como de “mala calidad global”, con lo cuál, el déficit cuantitativo para el sector urbano sería de 14%.



Existe desde 1978 un sistema de subsidios a la demanda, que consiste en un aporte total o parcial que el Estado otorga sin cargo y por una sola vez a las familias de ingreso bajo y medio que no son propietarias, para que adquieran una vivienda. El sistema fija límites a los valores de las viviendas a ser subsidiadas, lo que a su vez constituye el mecanismo utilizado para focalizar este beneficio en la población de menores ingresos. Para poder acceder al subsidio, se exige un ahorro previo y se toma en consideración tanto el monto acumulado como la antigüedad. Complementariamente, el sistema bancario de mercado permite acceder a un mecanismo de crédito hipotecario. Las personas que no son sujetos de crédito para el sector privado utilizan créditos provenientes de recursos públicos. Hay seis modalidades para la entrega del subsidio habitacional, dependiendo del estrato socioeconómico y otras variables del grupo familiar. El sistema de postulación se basa en una ficha que toma en consideración, además del monto y antigüedad del ahorro previo, diversas características socioeconómicas del grupo familiar, discriminando positivamente hacia grupos vulnerables como familias más numerosas, adultos mayores o mujeres jefas de hogar.

La nueva política (2,004) ha establecido reglas claras, transparentes y estables para los diversos participantes, y ha ganado legitimidad y aceptación entre los jefes de familia y personas que han postulado a subsidios habitacionales.

En Chile, la ayuda fiscal ha estado muy focalizada en los hogares pobres. El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, a través de sus Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), ha asumido como regulador y supervisor de los estándares de las viviendas sociales, como administrador del proceso de subsidios habitacionales a nivel nacional y regional, como proveedor "subsidiario" de viviendas progresivas y básicas a familias y personas de muy bajos ingresos, y como oferente de crédito a las mismas. Ese ministerio también ha extendido garantías a los créditos hipotecarios a viviendas sociales, a fin de motivar a la banca privada a incursionar en este segmento de mercado.

Empresas privadas han construido la mayor parte de las viviendas sociales en una política que ha enfatizado grandes conjuntos habitacionales, y han contribuido a organizar la demanda por esas viviendas. Los bancos y otras instituciones financieras han gestionado las libretas de ahorro para la vivienda y han otorgado créditos hipotecarios para completar su financiamiento, esto último colocando letras y mutuos hipotecarios en el mercado de capitales.

El sistema de acceso a la vivienda basado en subsidios a la demanda ha logrado dinamizar la construcción y el acceso a viviendas de interés social, y ha motivado un significativo crecimiento en el ahorro personal y familiar para esas viviendas. Ello ha conducido a importantes reducciones en los déficit de vivienda, permitiendo incluso anticipar el término del déficit habitacional cuantitativo en alrededor de 15 años, como ya se dijo líneas arriba.

Sin embargo, varios factores han limitado en los noventa la efectividad de la nueva política de vivienda social. Han influido en esta situación insuficientes reservas de suelo para esas viviendas, normas restrictivas a los mercados que están involucrados, y rezagos en adecuar los objetivos y las normas de política.

Las viviendas de interés social que se construyeron con desembolso de subsidio alcanzaron un promedio cercano a las 80.000 unidades por año en la segunda mitad de los noventa. Ello ha activado al sector de la construcción considerando que la producción de viviendas sin subsidio se situó en ese período en alrededor de 40.000 unidades año, y ha representado un considerable esfuerzo presupuestario del sector público mediante subsidios a la vivienda equivalentes al orden del 0.8% del PIB.

Uno de los principales propósitos de la política de vivienda social ha sido "focalizar" o concentrar los subsidios habitacionales en familias y personas de menores ingresos.

Los jefes de hogar y personas solteras que no son propietarias de una vivienda pueden postular a un subsidio para el programa habitacional de su preferencia, sujetos a su situación de ingresos, en un esquema que otorga puntaje al cumplimiento de los requisitos de ahorro, a las características demográficas del grupo familiar en cuanto a tamaño y composición, y en el caso de los programas de vivienda progresiva y básica dirigidos a los estratos más pobres, a características socioeconómicas y de estratificación social.

El ingreso familiar o de la persona en sí mismo no otorga puntaje en la postulación al subsidio. Sin embargo, condiciona el programa habitacional al que se puede postular, ya que una vez conocidos el precio de la vivienda, el subsidio habitacional y el ahorro previo, condiciona el monto del crédito que completa el financiamiento de la respectiva vivienda.

Los subsidios habitacionales se obtienen a través de un proceso de acumulación de puntaje e imparcial de asignación. Los jefes de familia y las personas que en el respectivo período de asignación de los subsidios logran puntajes mayores a los puntajes de corte de los programas habitacionales a los que han postulado, obtienen un certificado por el monto de subsidio que contempla el respectivo programa. La asignación de subsidio a un jefe de familia o persona es por solo una vez en su vida.

Hasta fines de 1996 los subsidios habitacionales sólo podían aplicarse a viviendas nuevas. Por ello, hasta esa fecha los subsidios habitacionales discriminaban a las viviendas usadas y al mejoramiento y ampliación de viviendas que calificarían como de interés social.

El acceso al subsidio habitacional está sujeto al cumplimiento del requisito de ahorro que contempla el respectivo programa de vivienda. En el caso de la vivienda progresiva para grupos pobres, el ahorro puede sustituirse por un lote de terreno.

El ahorro previo se entera en libretas de ahorro para la vivienda que se abren en bancos e instituciones financieras. Estas cuentas están protegidas de la inflación al estar denominadas en unidades de fomento (UF), y pagan intereses en términos reales.

Los programas de vivienda progresiva y básica dirigidos a los estratos de menores ingresos, como asimismo, el programa especial para trabajadores requieren de ahorro previo pero no de antigüedad. Los demás programas pasan por un plan de ahorro pactado a ser entregado en un período mínimo de 18 meses, y su cumplimiento otorga puntaje en la postulación al subsidio habitacional.

El leasing de bienes se caracteriza por no requerir de ahorro previo. Sin embargo, en el caso de Chile, las normas del leasing de vivienda incluyen la promesa irrevocable de compra de la propiedad al llegar a su término. Esto parecería haber inducido a los bancos e instituciones financieras a solicitar un ahorro previo similar al de cualquier compra inmediata aunque más limitado.

El Ministerio disminuye la producción de Vivienda Básica a 6.500 unidades al año de manera de asegurar que exista oferta en el segmento de viviendas de menos de 400 UF y hace algunas modificaciones al Programa de Subsidio Básico de Libre Elección que pasa a llamarse Subsidio Nueva Básica.

Las modificaciones están orientadas por un lado a diferenciar el monto de subsidio de manera de privilegiar más a los que adquieren viviendas de menor valor y por otro a convocar al sistema financiero privado para que financie estas viviendas en condiciones de tasa semejantes a las que obtienen compradores de viviendas de sectores de ingresos medio y alto.

Estas modificaciones a la Política Habitacional permitirán que el Minvu otorgue 94,500 viviendas y subsidios adicionales en el período 2002 – 2006 a los que en un escenario tendencial hubiera podido entregar. De estas soluciones habitacionales 28,500 se entregaron durante el año 2002, correspondiendo a 12,000 Subsidios PET, 6,500 Viviendas Básicas que serán contratadas por los Serviu y 10,000 Subsidios Nuevo Leasing.

Las 66,000 soluciones adicionales serán entregada en el período 2003-2006 y considerarán 40,000 Viviendas Social Dinámica sin Deuda y 26,000 Viviendas Básicas Serviu adicionales al año. De esta manera, el Programa de Viviendas y Subsidios Habitacionales del período 2000-2006 queda de la siguiente manera (Cuadro N° 56):

**CUADRO N° 56**

**LINEAS DE ACCIÓN HABITACIONAL PROGRAMA 2000 - 2006**

<b>LINEA DE ACCION</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003-2006</b>
VIVIENDAS SERVIU	22 000	22 000	12 994	66 000
BASICAS	22 000	21 000	0	26 000
BASICA LLAVE EN	0	0	2 000	0
SOCIAL DINAMICA	0	0	8 000	40 000
MOVILIDAD	0	1 000	2 994	0

Paralelamente, el Estado busca prevenir defectos en las viviendas sociales mediante el Proyecto FDI-Corfo que ejecuta el Instituto de la Construcción. En el año 2002 se destinaron por parte del Estado unos \$7 mil millones a reparaciones, recursos que podrían ahorrarse al no producirse los defectos y destinarse a otros beneficios sociales. Investigar las causas que generan las principales patologías que padecen las viviendas, es el objetivo del proyecto que tras dos años de trabajo entregará al país manuales y herramientas de buenas prácticas para el diseño.

En los próximos dos años el Instituto de la Construcción, el que recibirá un aporte cercano al 42% del total a invertir (\$350 millones) del FDI-Corfo trabajará para que el país cuente con manuales que eviten las filtraciones por lluvias o en cañerías, entre otros aspectos, lo que significará un importante ahorro para el Estado, el que a través de la entrega de subsidios directos entrega el 75% del parque de casas construidas al año, pudiendo con ello destinar los recursos en reparaciones a otros beneficios sociales.

El objetivo final es investigar las causas que generan las principales patologías que padecen las viviendas, en especial las de tipo social, a fin de evitar su ocurrencia y disminuir el costo que para el país tiene su reparación, para lo cual se desarrollará una metodología para prevenir estos problemas. En la iniciativa también participarán asociados: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Cámara Chilena de la Construcción, los Colegios de Arquitectos, de Ingenieros y de Constructores Civiles, Fundación Invica, además de seis constructoras (Copeva S.A., Concreta, Transex Ltda., Pacal y cía Ltda., Icafal-Ingevec Ltda., Simpson strong-tie Chile Ltda.).

Luego de dos años de trabajo, el proyecto entregará al país manuales y herramientas de buenas prácticas para el diseño, especificación y ejecución de las soluciones relacionadas con las patologías analizadas, principalmente relacionadas con filtraciones por lluvias, defectos en instalaciones sanitarias, terminaciones estructurales y eléctricas. El usuario también contará con un documento que le permita hacer un adecuado mantenimiento de su vivienda y evitarse problemas y gastos extras.

Para ello, se impulsará la certificación voluntaria de los materiales y procesos asociados a la construcción. Se hará diferenciaciones según condiciones geográficas y climáticas de cada región o macroregión. Eso sí, quedarán excluidas del estudio las patologías asociadas a problemas estructurales o de aislamiento térmico en las viviendas, ya que estos aspectos están cubiertos por instrumentos existentes o en desarrollo a través de normas específicas.

### **3.3.2 BOLIVIA**

En los últimos años el Gobierno de Jorge Quiroga fue el que tomó con más interés el tema de la vivienda. Se diseñó y comenzó a aplicar el Plan de Subsidio a la Vivienda, destinado a los sectores de menores ingresos que tengan salarios entre 800 y 5.000 bolivianos. Esta gestión también planteó modificaciones a las normas bancarias para que se pueda tener mayor flexibilidad en el financiamiento de planes familiares. También se aprobaron normas para dar un mayor impulso a la UFV y se comenzó con la campaña por dar un mayor uso a la moneda nacional. Aunque el tiempo no alcanzó para que el plan despegue del todo, fue la base para que la misma banca se interese por este sector y comience a aplicar, como política empresarial, una rebaja en las tasas.

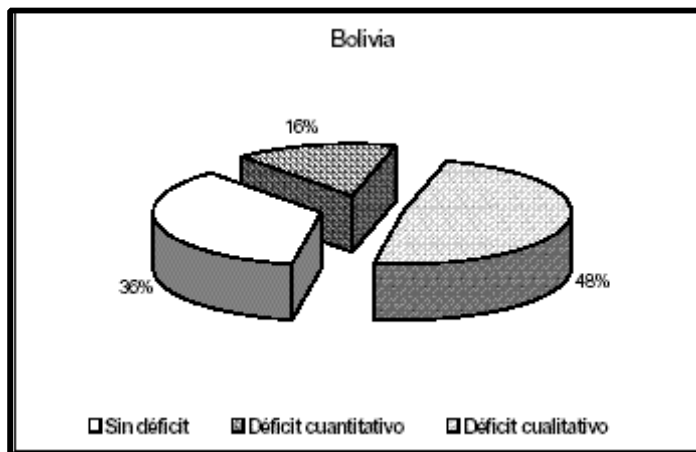
En el último gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada los planes, tanto privados como públicos, sobre vivienda se paralizaron. La presión política en la estructuración del Poder Ejecutivo hizo que se cambiara por lo menos tres veces de viceministro del sector. Es más la misma cartera cambió dos veces, de Desarrollo Económico a Obras Públicas y viceversa. Este hecho hizo que se retrase la creación de un nuevo plan de vivienda. Su sucesor, Carlos Mesa, tiene listo el nuevo plan, el mismo que recupera algunas bases lanzadas por Jorge Quiroga. Nafibo (Nacional financiera boliviana) será el financiador central y se intentará aprovechar las buenas ofertas y tasas de los bancos para aplicar de una vez el subsidio a todos los planes de vivienda de tipo social, como luego se explicará en detalle.

En el año 2001, el gobierno del general Hugo Banzer (1997-2001) optó por dar impulso al sector de la construcción a través del apoyo a la vivienda de tipo social con una subvención del Estado. Ese año se lanzó la Plan Nacional de Vivienda, el mismo que contaría con un fondo de apoyo.

La idea fue, en principio, aceptada por la banca nacional pero la falta de seguridad para la colocación de los créditos y la excesiva dolarización de la cartera bancaria hicieron retroceder el plan. Fue entonces que se lanzó la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV) como sistema paralelo al del dólar, cuyo fin es impulsar el uso del boliviano en la banca con un mantenimiento de valor seguro. El plan tampoco fue asimilado de inmediato por la banca y aún no termina de funcionar.

Bolivia muestra uno de los mayores déficits de vivienda tanto cuantitativos como cualitativos, en relación al resto de los países de América Latina. Así, de acuerdo con cifras del *Instituto de Estadística*, en el 2002 el déficit cuantitativo total (urbano y rural) equivalía a 72,3 viviendas por cada 1.000 habitantes, en comparación con 48,7 para el promedio de América Latina. El déficit cualitativo total en tanto, alcanzaba a un 48% del stock de viviendas permanentes (Cuadro N° 57), en comparación con un 28,6% para el promedio de América Latina.

**CUADRO N° 57**  
**DÉFICIT DE VIVIENDA EN BOLIVIA**



Fuente: Instituto de Estadística



En el sector urbano, estos elevados déficit se explican en parte porque la tasa de crecimiento urbano, 4,6%, es la más rápida entre los países de América Latina.

Alrededor de un 46% de los hogares habita en casas, y otro tanto en cuartos, un 7% habita en apartamentos y un 1% en chozas o viviendas improvisadas. En cuanto a la tenencia, un poco más de la mitad de los hogares son propietarios de las viviendas, alrededor de un 20% ocupan viviendas alquiladas o con contratos mixtos; un 21% viviendas cedidas ya sea por servicios o por parentesco y el resto tiene contratos en anticrético .

El anticrético es una modalidad de arriendo que consiste en la entrega de cierto capital por parte del arrendatario a cambio de ocupar la vivienda, sin un costo adicional, durante un período de tiempo establecido de común acuerdo con el propietario.

Una vez vencido el plazo, el arrendatario recibe de vuelta el capital entregado inicialmente. Los contratos de este tipo generalmente se efectúan en dólares o en su equivalente en moneda nacional y en su mayoría son por un año, con posibilidad de renovación.

Es interesante notar que el ingreso relativo de los hogares que ocupan viviendas “en anticrético” es un 113% superior al promedio de la población. Además, se sabe que al menos un 7,6% del total de hogares dispone de recursos suficientes para un ahorro previo que permita acceder a una vivienda propia. Lo anterior podría estar indicando la falta de suficiente oferta de viviendas o bien problemas de accesibilidad a créditos hipotecarios.

El déficit tradicional llega a 15,4%. En Bolivia se considera que cualquier vivienda cuyo piso es de tierra (o algún otro material de desecho) no ofrece las condiciones mínimas de habitabilidad para las personas que lo ocupan. Por esta razón, al déficit cuantitativo tradicional, se incorpora un 15,5% adicional , con lo cuál el déficit cuantitativo en Bolivia estaría comprendido entre un 15,4% y un 29,9%.

La pobreza medida por las Necesidades Básica Insatisfechas (NBI) superaba el 58 % de la población, debido en parte a la utilización de materiales inadecuados de vivienda, es decir, pisos de tierra, paredes de adobe no revocado, techos de paja, caña y palma a lo que su suma el hacinamiento por falta de espacios

No existía un sistema de subsidios habitacionales, ni requisitos de ahorro previo para viviendas de tipo social, y el país ha adolecido tradicionalmente de falta de mecanismos de financiamiento para este tipo de viviendas. El sistema público de financiamiento de la vivienda de interés social esta compuesto por el Fondo Social de Emergencia (FSE), el Instituto de Vivienda Social (IVS) y el Fondo Nacional para la Vivienda Social (FONVIS). Los fondos del FONVIS provienen del 3% del salario del trabajador, un tercio de los cuales es aportado por el trabajador y el resto por el empleador. En el sector privado formal, existen tres subsistemas que participan en el financiamiento de la vivienda: el mutual de ahorro y préstamo, el cooperativo y el bancario. La reestructuración de la política nacional de vivienda iniciada a mediados de 1987, consistente en reducir la participación del Estado y aumentar la del sector privado, insufló un nuevo dinamismo al sistema de financiamiento habitacional. Sin embargo, considerando la magnitud de las necesidades habitacionales, el sistema no ha logrado un nivel de actividad suficiente. Organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, y la Corporación Andina de Fomento, han decidido no conceder más créditos para financiar viviendas. Como consecuencia de lo anterior, en la actualidad Bolivia está tratando de implementar la titularización en el mercado habitacional, con el objeto de utilizar estos fondos en la financiación de créditos hipotecarios. Para ello cuenta, desde marzo de 1998 con un marco legal y con cerca de 300 millones de dólares provenientes de la cartera hipotecaria de las asociaciones mutuales, además de la cartera hipotecaria del sistema bancario.

Uno de los problemas particulares que presenta Bolivia, y que ha tenido una fuerte incidencia en el déficit cualitativo, se refiere a la construcción informal. Se estima que entre 45% y 55% de las viviendas urbanas producidas anualmente y más de un 80% de las viviendas construidas en la ciudad de El Alto, han sido construidas informalmente. Un elevado porcentaje de estas viviendas exhibe severos déficit cualitativos, principalmente de servicios públicos. La viabilidad de mejoras a las viviendas mismas, pasa por legalizar las construcciones existentes. Sólo acreditando la propiedad es posible garantizar que los recursos provenientes de fondos institucionales fluyan formalmente hacia aquellas viviendas que, justamente por constituir asentamientos precarios, son las que requieren de mejoramientos mayores. En la actualidad se han emprendido diversas acciones para legalizar estas situaciones

La nueva política de vivienda esta basada en el derecho a la vivienda adecuada, mediante la participación popular bajo los principios de integralidad, sostenibilidad y equidad social.

Desde el punto de vista institucional, el gobierno nacional, considerando el grave problema habitacional de la población boliviana, elevó a rango de Ministerio la anterior Subsecretaria para Asuntos de Vivienda, con. el nombre de Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos.

A partir de esta reforma, este ministerio viene desarrollando una política con el objetivo de proporcionar seguridad en la tenencia de la tierra, e igualdad de acceso a la tierra, al crédito y a los servicios básicos promoviendo el derecho a una vivienda adecuada. En este sentido ha desarrollado una estrategia basada en dos pilares:

- 1) Un programa nacional de subsidio de vivienda y
- 2) un mercado financiero para la vivienda.

1) Programa Nacional de Subsidio de Vivienda, consiste en cinco subprogramas:

a) Mejoramiento de barrios tendiente a mejorar las condiciones de habitabilidad y de saneamiento básico de la población de bajos ingresos en ciudades de mas de 8.000 habitantes. El subsidio alcanza al 70% y el resto 30% es de aporte local. El Programa de Mejoramiento de Barrios, que se ejecuta en coordinación con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) se ejecutará en 200 barrios de 52 municipios de todo el país con la construcción de redes de alcantarillado, sanitario y agua potable, incluyendo instalaciones domiciliarias, energía eléctrica y alumbrado público, drenaje pluvial y mejoramiento vial a demás del equipamiento social , es decir construcción de guarderías infantiles, centro comunal , campo deportivo beneficiando a 68.000 familias.

b) Reconstrucción de viviendas en el área urbana en ciudades que fueron afectadas por terremotos e incendios. A principios de año Bolivia ha sufrido también devastadoras inundaciones que han destruido viviendas de sectores empobrecidos.

c) Mejoramiento en áreas afectadas por enfermedades endémicas, como el mal de chagas en la parte sur y sur este del territorio nacional y el subprograma de subsidio directo con dos componentes: un subsidio de 2.500 dólares para la compra de vivienda con un aporte de 350 dólares y otro subsidio de 800, con un aporte propio de 100 dólares para la mejora o ampliación de las viviendas existentes. El Programa de Mejoramiento de Viviendas destinando a barrios periurbanos pretende optimizar la calidad de 60 mil unidades habitacionales y en zonas endémicas de chagas, malaria tuberculosos y otras se pretende el mejoramiento de 65 mil casas.

El trabajo comprende el revoque externo con cemento, revoque interior de muros y techos en todos los ambientes, cubierta de teja, ventanas , pisos en dormitorios y cocina, lo que permitirá a sus miembros una mejor calidad de vida.

d) Programa de Viviendas Productivas: Este programa tiene previsto implementar el mejoramiento o la recuperación de viviendas en áreas con potencial-productivo, para beneficiar a familias de bajos ingresos residentes en áreas históricas.

Para este trabajo se ha focalizado los centros urbanos de Copacabana, Isla del Sol, Tihuanacu, Potosí, la Chiquitanía Puerto Villarroel, Puerto Chimoré y Rurrenabaque entre otros.

Se tiene previsto recuperar y mejorar 4 mil viviendas a partir de la recuperación de las fachadas, cubiertas y mejoramiento integral de la unidad habitacional con materiales del lugar y tecnología apropiada. El objetivo es integrar a la vivienda con sus áreas de producción, artesanal, agrícola, comercial o para el aprovechamiento turístico.

Este programa también tiene previsto el mejoramiento de viviendas en áreas rurales de asentamientos indígenas y regiones étnicas, como son Yuracare, Chipayas, Qaqachacas, Chimanés, etc.

Con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de estos habitantes, manteniendo sus usos y costumbres se pretende el mejoramiento de cinco mil viviendas.

e) Desarrollo del Marco Normativo e institucional: Este programa tiene por finalidad promover la definición clara de los derechos de propiedad de las viviendas de los bolivianos su reconocimiento y protección.

Se pretende lograr una meta de 80 mil predios regularizados por año a nivel nacional, además de la elaboración y aprobación de normas como la Ley de Vivienda, Urbanismo Inquilinatos, Registro de Propiedades y Garantías entre otras.

Según el *viceministro de Desarrollo Urbano y Vivienda Alonso Caballero* para alcanzar las metas previstas en el Plan Bolivia de Vivienda se promoverá un modelo de gestión participativo institucionalizándose un Comité Consultivo de Proyectos, que trabajará en forma coordinada con otras entidades del Poder Ejecutivo, los gobiernos municipales, sector empresarial privados, organizaciones comunitarias, redes de organismos no gubernamental entre otros.

2) El programa financiero de vivienda se basa en el establecimiento de un sistema unificado de catastro y derechos reales y creación de un mercado de valores inmobiliarios.

En Bolivia existen dos sistemas de financiamiento, el privado y el público. En el sector privado formal, existen tres subsistemas: el mutual de ahorro y préstamo, el cooperativo y el bancario. Las asociaciones mutuales de ahorro y préstamo para vivienda han sido el instrumento más eficaz para la captación de ahorro. Sin embargo, la colocación de créditos hipotecarios ha enfrentado problemas con la constitución y ejecución de garantías hipotecarias

Este programa pretende facilitar el acceso a la propiedad de vivienda a través de mejores condiciones de acceso al mercado financiero, mediante el crédito hipotecario y subsidios a familias de bajos ingresos.

El Gobierno de Carlos Mesa inició el 15 de septiembre del 2, 004 el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV), el mismo que tendrá a la Nacional Financiera Boliviana (Nafibo) como administradora de los recursos de los aportes patronales, estimados en 214 millones de bolivianos por año.

Además, la Nafibo dispone actualmente de 30 millones de dólares en líneas de crédito que serán canalizados al sistema financiero, los que a su vez serán colocados al público en bolivianos indexados a las Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV) 5,5 por ciento de tasa de interés.

La administración del presidente Carlos Mesa emitió el 25 de mayo del 2,004 el Decreto Supremo 27525 para que el sistema financiero (bancos, mutuales, cooperativas y fondos financieros privados) no asuma el riesgo cambiario en la intermediación de los recursos proporcionados por la Nafibo. Con esta norma quedan zanjadas todas las observaciones del sistema financiero para otorgar créditos en UFV.

Hasta el momento (2004), los aportes patronales (dos por ciento sobre planillas) pasaban al Tesoro General de la Nación (TGN), y por ello se les daba otros usos adicionales al programa. El nuevo decreto permite que los recursos sean transferidos directamente de la empresa recaudadora a una cuenta en fideicomiso de la Nafibo, la cual, además, será regulada por la Superintendencia de Bancos.

Esto asegura que los recursos se emplearán únicamente en la entrega de subsidios y como reserva para la cobertura de la posible pérdida crediticia.

La entrega del subsidio ayudará parcialmente en el pago de la cuota inicial para la compra de la vivienda. Este beneficio se otorgará una sola vez y únicamente a familias que no cuenten con vivienda. El monto del subsidio variará de dos a cinco salarios del beneficiario.

### **Condiciones para acceder el subsidio:**

#### **Vivienda**

Primero se debe presentar la oferta de vivienda por escrito con una descripción completa del inmueble, más su inscripción en Derechos Reales (el Cofopri peruano) , inexistencia de gravámenes, planos aprobados por la municipalidad y el registro catastral.

#### **Crédito**

Tener un crédito aprobado a 20 años plazo mínimo, una tasa de interés igual o menor al 10 por ciento y un servicio de deuda que no supere el 30 por ciento del ingreso familiar para una vivienda de hasta 120.000 UFV.

#### **Certificado**

Un documento de Derechos Reales que certifique que la familia no posee otra vivienda a nivel nacional. La persona que no cumpla este requisito no podrá acceder al Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV).

### **Beneficiario**

Puede ser empleado de una empresa cuyos aportes al PNSV estén al día, o un trabajador informal que aporte voluntariamente a las AFP. Para los dependientes también es necesario que tengan al día sus aportes.

Las transacciones realizadas bajo este programa se realizarán en Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV) y con la finalidad de ampliar el mercado de créditos hipotecarios, las sociedades anónimas, entidades de intermediación financiera sociedad de responsabilidad, mutuales y cooperativas podrán otorgar Mutuos Hipotecarios Inmobiliarios endosables, como valores de contenido crediticio en UFV.

En otros aspectos, Bolivia esta encarando, en el marco de los asentamientos humanos, los problemas relativos al desarrollo social y erradicación de la pobreza como política prioritaria del gobierno nacional, a través de la creación de mayores empleos, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente, oferta y demanda de agua, reducción de la contaminación en las zonas urbanas.

### **3.3.3 COLOMBIA**

A mediados de la década de los 40 el Estado asume la vivienda como un asunto de interés público, incluyendo la vivienda social dentro de sus políticas. El Estado cubre parte de los costos de los programas de vivienda que desarrolla, a manera de subsidio a la oferta o subsidio “oculto” con el propósito de que estos lleguen la población más desfavorecida. Las viviendas que ya tenían el subsidio incorporado fueron adjudicadas bajo distintas modalidades de crédito a grupos localizados de la población, con créditos a 20 años y cuotas fijas, con lo que terminaba dando un cuantioso subsidio adicional, debido al proceso de desvalorización de la moneda.

En el período comprendido entre 1973 y 1988 el gobierno empieza a buscar la manera de estimular el desarrollo del sector privado de la construcción. Se definen políticas tendientes a involucrar más directamente a este sector, básicamente, para dotarlo de un



sistema propio de financiación de la actividad constructora privada. Es acá donde se crea el UPAC. Este se crea como un sistema de ahorro y crédito de largo plazo que fomentaba el ahorro social con el aliciente de que los dineros ahorrados mantendrían su valor gracias a que eran reajustados al índice de inflación más una pequeña tasa de interés.

A partir de 1989 se da la política de fortalecimiento del mercado de vivienda (gestión, producción, comercialización), para lo cual el poder público debe actuar como simple facilitador. En 1991 mediante la ley 03 se crea el subsidio de demanda, con el objeto de hacer accesible la vivienda. También se crean el sistema nacional de vivienda de interés social y se reformó el Instituto de Crédito Territorial.

Uno de los problemas que tuvo Colombia en la última década y que ha tenido una fuerte incidencia en el déficit cualitativo, se refiere a la escasez de tierras urbanizables y que se ha traducido en elevados precios de los terrenos. Como consecuencia de lo anterior, proliferó la construcción de barrios ilegales en zonas de alto riesgo, con graves deficiencias urbanísticas y de servicios. Las familias que habitaban este tipo de viviendas estaban prácticamente marginadas de los subsidios de gobierno y del crédito de las entidades financieras.

Para resolver estos problemas, a partir de 1994 se diseñó una nueva estrategia dirigida a la población de menores ingresos, ofreciendo programas de mejoramiento de vivienda y entorno y una política de tierras para impedir que la valorización de los terrenos excluya del mercado, por la vía de alzas de precios, a la población más pobre. Como resultado se redujo tanto el déficit cuantitativo, que pasó de 1,1 millones de unidades en 1993 a 0,85 millones en 1997, como el déficit cualitativo (de 3,3 millones en 1993 a 2,9 millones en 1997).

Ya en los últimos años lo que se ha presentado como política de vivienda en Colombia ha sido en realidad políticas de financiación de vivienda. La legislación en esta materia ha sido una sucesión ininterrumpida de ajustes desafortunados en la política financiera que sustenta el funcionamiento de la vivienda social.

Como resultado de esta política se produjo el colapso del sistema UPAC, después de una larga sucesión de ajustes que terminaron por hacerlo inoperante, arrastrando miles de familias de clase media a una situación sin salida en la cual se vieron obligadas a entregar sus viviendas por no poder continuar cumpliendo con sus obligaciones de crédito.

El problema habitacional colombiano se concentra en la población de menores ingresos, y se puede caracterizar con unas pocas frases:

El 50% de los hogares tiene ingresos entre 1 y 3 salarios mínimos.

La capacidad de ahorro es mínima.

Las tasas de interés nominal son altas.

La informalidad impide el acceso al sistema de crédito.

El monto total de los recursos disponibles para subsidios es insuficiente y mal distribuido regionalmente.

Se demandan 100.000 viviendas adicionales cada año para hogares con ingresos menores de 4 salarios mínimos.

El déficit supera 1'400.000 unidades.

Los demandantes colombianos de ayer provenían de las clases medias y la actividad económica se centraba en la economía formal con ingresos estables.

Asimismo, el consumidor anterior no era exigente con la localización, calidad y precio de la vivienda y la rentabilidad y seguridad de la inversión, estaban aseguradas.

Finalmente la oferta no tomaba en cuenta el gusto y opinión del demandante.

En la actualidad, la gran demanda está en la población con ingresos menores a cuatro Salarios Mínimos Legales Monetarios

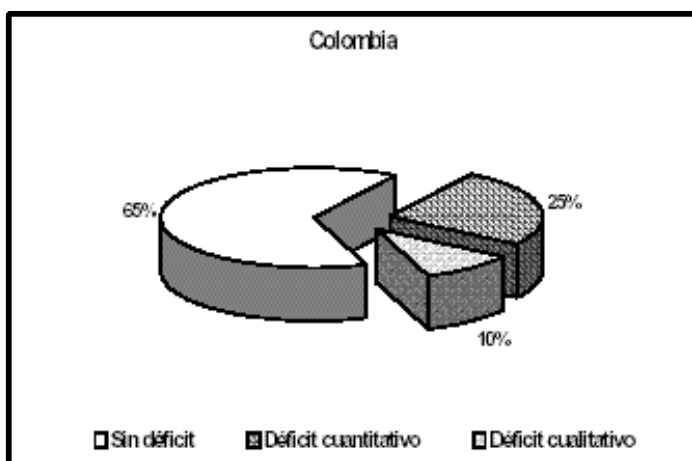
De otra parte, el sector está dividido en dos Ministerios: El Ministerio de Desarrollo que promueve la Vivienda y el Ministerio de Transportes que construye infraestructura.

El Gobierno Colombiano otorga subsidios anuales para Vivienda de Interés Social por US \$ 100'000,000 y las Cajas de Compensación otros US \$ 100'000,000. Las Cajas son entidades para estatales de derecho privado que recibe aportes obligatorios de todos los empleados formales y que sirve para compensar a los más pobres.

El PBI es de US \$86,000,000,000, de los cuales el sector aporta el 4%, o US \$3,400,000,000.

En el año 2002 se licenciaron 6,500,000 m<sup>2</sup>. La construcción informal llega en el peor de los casos al 60%. Más de 11.5 millones de los hogares del país presentan necesidades básicas insatisfechas, representando la vivienda inadecuada y el hacinamiento, en conjunto, más del 40% de ese indicador, y los problemas de servicios públicos, otro 20%. Igualmente, un 9.8% de las familias pobres del país deben su situación a una vivienda inadecuada (Cuadro N° 57) y un 10.6% a servicios inadecuados.

**CUADRO N° 57**  
**DÉFICIT DE VIVIENDA EN COLOMBIA**



Fuente: Ministerio de Desarrollo

En el año 2002 en Colombia se entregaron 28 mil viviendas de interés social, para atender una parte del déficit acumulado que alcanza 1.5 millones de unidades.

El déficit de vivienda es resuelto por el sector formal en una proporción mínima y a una velocidad muy baja. Los vacíos son cubiertos por urbanizadores piratas con serias deficiencias de tipo técnico y urbanístico, relacionadas tanto con la construcción de la vivienda como con su integración con el resto de la ciudad.

La asignación de subsidios para la adquisición de vivienda de interés social a través del INURBE ha sido catalogada como ineficiente, costosa y carente de transparencia. El costo operativo por cada subsidio asignado se calcula alrededor de \$1.5 millones.

Desde el punto de vista de la actividad constructora, no existen condiciones apropiadas para la planificación del negocio a largo plazo. La inestabilidad tanto de las normas jurídicas que regulan la actividad, como del entorno macroeconómico del País, hace imposible la planificación para un horizonte más allá de 3 años.

El Plan de Vivienda del gobierno plantea que el problema del financiamiento de la vivienda no es coyuntural, sino que se requiere el desarrollo y puesta en marcha de reformas estructurales que lo hagan sostenible en el largo plazo. Para ello se pretende fortalecer y viabilizar el sistema de financiación a largo plazo, mediante el desarrollo del mercado secundario de hipotecas, el establecimiento de un sistema de amortización vinculado a los cambios en el ingreso mínimo y, en general, medidas que garanticen la existencia en el tiempo de esquemas de financiamiento de vivienda para todas las familias colombianas.

La política se basa en un subsidio familiar focalizado a la población más pobre, el que es complementado con aportes de las administraciones locales y la generación de proyectos desde las propias organizaciones comunitarias. El gobierno plantea medidas que incentiven la producción de viviendas de bajo costos y que posibiliten el acceso a ellas a las familias más pobres profundizando la focalización del programa de subsidios. Los programas ofrecidos son: a) vivienda, b) mejoramiento de vivienda y entorno y c) legalización de títulos.

Así como la producción de vivienda en general se ha dirigido principalmente a los estratos medios y altos, la oferta VIS tiende a concentrarse en el límite superior del rango de población objetivo, a menos que el gobierno intervenga para orientar los recursos hacia estratos más pobres.

El INURBE es la entidad pública rectora de la nueva política de vivienda social. Sus principales funciones son normar el sistema de subsidios habitacionales, administrar los

subsidios dirigidos a hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos en programas de vivienda que forman parte de la red de solidaridad social (canalizando fondos del presupuesto nacional), y prestar asistencia técnica a entidades locales y a organizaciones populares de vivienda. Estas últimas son de carácter comunitario y se autogestionan con miras a promover y construir viviendas para hogares de bajos ingresos.

Las cajas de compensación familiar son entidades privadas que incluyen entre sus funciones la gestión de subsidios para programas de vivienda para hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos. Los respectivos fondos provienen de aportes de las nóminas salariales de los trabajadores.

En 1997 se definió una política de suelo para viviendas sociales. Esta política obliga a las municipalidades a elaborar planes de ordenamiento territorial y las dota de instrumentos a fin de prevenir que incrementos de precio en el suelo urbanizable excluya del mercado de la vivienda a las familias de menores ingresos. Las estadísticas de vivienda y de hogares indican una reducción de los déficit de vivienda en los noventa. Estas estadísticas deben mirarse con cautela en vista de la elevada proporción de viviendas que se han construido en forma informal o clandestina. El número de estas viviendas se conoce sólo en forma aproximada, y su construcción adolece de déficit cualitativo incluyendo carencias de servicios públicos básicos.

La nueva política de vivienda de interés social ha adquirido una creciente dimensión desde que se puso en marcha. Sin embargo, no ha sido muy importante en la reducción de los déficit de vivienda. Como se verá, la insuficiencia de recursos públicos para subsidios a la vivienda ha jugado un importante papel en este resultado.

Los principales oferentes de viviendas sociales han sido empresas constructoras privadas, las cajas de compensación familiar, y organizaciones populares de vivienda. Esos oferentes son de muy diverso tamaño pero aportan un ambiente de competencia en la determinación de los precios de mercado de viviendas nuevas.

Los precios de las viviendas sociales se han situado en un rango equivalente a US\$ 5.200 y US\$ 17.900 dólares, y donde este último es el precio tope de viviendas a las cuales pueden aplicarse subsidios habitacionales.

Los subsidios a la vivienda del INURBE en programas de la red de solidaridad social para las familias más pobres, se han localizado en un rango equivalente a US\$ 1.950 y US\$ 3.250 dólares.

La falta de lotes de terreno dotados de servicios públicos básicos, mostró ser el principal cuello de botella en la oferta de viviendas sociales. Cuando el sector público construyó redes de servicios en zonas de frontera urbana, se produjeron considerables alzas de precio e importantes utilidades para los dueños de los terrenos. Durante los primeros años del programa de subsidios a la demanda por vivienda, cuando el número de subsidios era todavía limitado, el aumento de la demanda efectiva por lotes de terreno se tradujo en incrementos en el precio del suelo que llegaron hasta un 40%.

Para contrarrestar el menor acceso de hogares de bajos ingresos a viviendas sociales que ocasionan aumentos en el precio del suelo, los municipios fueron requeridos en 1997 a elaborar planes de ordenamiento territorial que reservaran suelo para la construcción de esas viviendas.

Esos planes también deben definir los programas de provisión de servicios públicos básicos, conformar espacios de uso público y establecer los requerimientos de infraestructura vial, en los lugares donde se ha contemplado la localización de poblaciones de viviendas sociales.

Los planes de ordenamiento territorial de 1997-98, también establecieron normaron dirigidas a un reparto equitativo de sus cargas y beneficios. Estas normas reglamentaron la participación de los municipios y distritos en la plusvalía proveniente de la incorporación de suelos al perímetro urbano, el cambio de uso del suelo, una mayor densificación, y la ejecución de obras de infraestructura. Los consejos municipales y distritales pueden establecer tasas de participación del 30% a 50% en la plusvalía, exonerar a inmuebles destinados a la construcción de viviendas sociales siempre que sus propietarios se comprometan a traspasar ese beneficio a los adquirentes de viviendas sociales, y recibir terrenos en pago de la plusvalía.

## **REQUISITOS:**

De acuerdo con las leyes colombianas, los requisitos para adquirir una vivienda son los siguientes:

- Haber completado como mínimo 10% del valor vivienda a la cual aspira.
- Tener estudio de capacidad de crédito o demostrar disponibilidad de recursos para completar valor de vivienda.
- Declaración jurada sobre cumplimiento de condiciones y no estar incurso en inhabilidades:
- No haber sido sujeto de subsidio.
- No ser propietario ni poseedor de vivienda.
- Ingreso menores a cuatro SML (Salario Mínimo Mensual Legal). Desde Enero del 2,003 dicho salario es de 332 000 pesos, es decir un equivalente a 116.7 dólares americanos. Por lo que cuatro SML equivaldría a unos \$ 467.00.

En tanto, la calificación de los postulantes se basa en factores como: el número de miembros del hogar, estrato socio económico, tipo de vivienda a la cual aspira, mujer cabeza de hogar, monto de Ahorro/Valor de Vivienda, tiempo de ahorro y cumplimiento del mismo.

Igualmente, la calificación al postulante implica el monto de Cesantías/Valor de la Vivienda, Tiempo de Ahorro y cumplimiento del mismo, así como el número de veces que ha participado en la asignación sin obtener el beneficio.

En torno a la elegibilidad para los planes de vivienda, éste se refiere a la verificación de las características y condiciones de viabilidad técnica, legal y financiera en los planes de adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda, al cual los beneficiarios aplicarán el subsidio.

Los requisitos para elegibilidad de planes de vivienda son:

- Licencia de Construcción
- Acreditar la financiación del proyecto
- Acreditar la propiedad del terreno
- Presupuesto de construcción y la viabilidad financiera del plan
- Información de precios y forma de pago de los compradores, incluyendo vigencias y fechas de reajustes de precios.

Se calcula que entre el 30% y el 50% del crecimiento de la oferta de vivienda en las grandes ciudades se realiza por fuera de las normas que rigen la actividad, en lo que se denomina urbanización pirata o clandestina, con los problemas de falta de servicios públicos, vías de acceso y titulación que conlleva este fenómeno.

Los principales factores que limitan el funcionamiento del mercado VIS, por el lado de la demanda, son el bajo nivel de ingresos de la población y su vinculación a trabajos informales, lo cual impide que las familias generen ahorros suficientes para financiar la cuota inicial de su vivienda, les dificulta el acceso al crédito y, por debajo de cierto nivel de ingresos, definitivamente les impide atender el servicio de la deuda.

Los precios de las viviendas nuevas de interés social oscilan entre \$8 Millones y \$27.5 Millones aproximadamente y los subsidios del INURBE entre \$3 y \$5 Millones. Suponiendo que las familias destinan el 30% de sus ingresos a satisfacer necesidades de vivienda, y que realizan aportes por el 10% del valor de la solución adquirida, por lo general se requieren ingresos superiores a dos SML para acceder a las viviendas terminadas que ofrece el mercado. En estas condiciones la población más necesitada termina excluida de las posibilidades de vivienda.

### **Subsidios**

En materia de subsidios a la vivienda de interés social coexisten dos modelos para poblaciones con diferentes niveles de ingreso: El esquema de subsidios a la demanda y asignación de recursos por la vía del mercado, que se dirige a los hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos (SML) y los programas para las familias más pobres, encauzados con la intervención directa del Estado, a través de la Red de Solidaridad Social. Las Cajas de Compensación Familiar lideran la ejecución del primer modelo, y canalizan aproximadamente la mitad de los recursos del sistema, mientras el INURBE es el principal proveedor de subsidios y asistencia técnica para el segundo.

Los hogares que no han sido beneficiarios de ningún programa de vivienda social, y cuyos ingresos no superan los cuatro salarios mínimos legales, pueden postular a un subsidio habitacional.

Las postulaciones a subsidios para vivienda pueden ser individuales o colectivas, y estas últimas pueden a su vez ser dirigidas o asociativas.



Para canalizar las postulaciones individuales, el INURBE y las cajas de compensación familiar publican en medios de comunicación masiva los proyectos de vivienda de interés social ya aprobados. Ello permite a los jefes de hogar escoger la vivienda para la cual solicitan subsidio, teniendo en cuenta sus capacidades de compra y sus preferencias. Los oferentes de viviendas (empresas privadas, ONGs, y otras entidades) han organizado a los grupos de hogares postulantes a subsidios mediante postulaciones dirigidas. Por su parte, las organizaciones populares de vivienda han solicitado subsidios para sus afiliados en postulaciones asociativas.

Los hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos han estado sujetos a postulación colectiva y sólo a subsidios habitacionales del INURBE. Los programas de mejoramiento de vivienda que forman parte de la red de solidaridad social han estado igualmente supeditados a este procedimiento de postulación. El mejoramiento se da en caso de que el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de la vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, siempre y cuando su título de propiedad se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante, quienes deben habitar en la vivienda.

La vivienda a mejorar debe presentar al menos una de las siguientes situaciones:

- \* Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta.
- \* Carencia o vetustez de redes secundarias y acometidas domiciliarias de acueducto y alcantarillado.
- \* Carencia o vetustez de baños y/o cocina.
- \* Existencia de pisos en tierra o en materiales inapropiados.
- \* Construcción en materiales provisionales tales como latas, tela asfáltica y madera de desecho.
- \* Existencia de hacinamiento crítico, cuando el hogar habita en una vivienda con más de tres personas por cuarto, incluyendo sala, comedor y dormitorios.

En aquellos casos en que la totalidad de la vivienda se encuentre construida en materiales provisionales, se considerará objeto de un programa de construcción en sitio propio.

Los topes máximos para los subsidios habitacionales del INURBE dependen del tamaño de la ciudad donde se realiza el proyecto y del tipo de programa de vivienda. En ciudades de más de 500.000 habitantes los subsidios habitacionales han alcanzado el equivalente de US\$ 3.250 dólares para la adquisición y construcción de vivienda, hasta US\$ 1.950 para el mejoramiento de viviendas existentes, y hasta US\$ 2.270 para la adquisición de lotes de terreno.

El mayor cuello de botella para ampliar la oferta de VIS lo constituye la falta de lotes con servicios públicos, lo cual se refleja en presiones sobre los precios del suelo a medida que aumenta la demanda de vivienda. En una urbanización recientemente desarrollada en Bogotá, la sola incorporación de los terrenos al perímetro urbano y la expedición de licencias de construcción, incrementó en más de cinco veces sus precios. Para resolver este problema, a partir de 1995 el Gobierno diseñó una política de tierras urbanas, presentando al Congreso el proyecto que culminó en la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial”. Esta norma y su Decreto reglamentario 1599 de 1998 desarrollan tres instrumentos básicos para la política de VIS: El primero es la obligación para los municipios de expedir Planes de Ordenamiento Territorial, definiendo áreas destinadas a la construcción de VIS y programas de provisión de servicios públicos para las mismas. El segundo es el sistema de participación de los municipios en las plusvalías generadas por incorporación de predios al perímetro urbano, por definición o cambio de usos del suelo, autorización para densificar y ejecución de obras que generen valorización. En esta forma el mayor valor generado por la dotación de infraestructura se puede canalizar en beneficio de los compradores de vivienda de ingresos bajos en lugar de excluirlos del mercado por incrementos de precios. El tercero es la expropiación de terrenos por vía administrativa por motivos de utilidad pública, entre los cuales se define el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. Para utilizar los instrumentos citados es necesario que los municipios aprueben cuanto antes sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial. De otra forma será muy difícil lograr que la construcción formal de VIS se ofrezca a precios accesibles para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

Lamentablemente, según cifras del Instituto Colombiano de ahorro y vivienda en el 2002, 120.950 familias perdieron sus casas con los bancos por incapacidad de pago; en el 2003, 123.223 perdieron sus casas; y de enero a abril del 2004, 39.560 familias han devuelto sus casas. Es decir, 283.733 han perdido sus viviendas en los últimos meses; en otras palabras 337 familias pierden diariamente su casa, su sueño de casa en Colombia con los bancos.

Además, el 90% de las empresas constructoras o que desarrollan proyectos de vivienda desaparecen tan pronto culminan el proyecto; no hay quien responda por los defectos de la vivienda.

Cabe agregar que el estado promueve políticas de mejoramiento de la calidad de vida urbana, con las que se pretende promover una sociedad más equitativa en la cual los habitantes de las ciudades tengan un mayor acceso a vivienda, servicios y bienes públicos de calidad. En particular, el acceso a bienes públicos y a un equipamiento urbano adecuado (bibliotecas, parques, etc.) constituye una forma integral de crear equidad, no sólo porque es más expedita que otras estrategias redistributivas, sino porque propicia la interacción entre individuos de diversos grupos socioeconómicos.

Factores como la alta concentración de la propiedad de la tierra, la retención del suelo habilitado, los desequilibrios en el mercado de vivienda, la ocupación de zonas sin servicios y de alto riesgo y, en general, la debilidad en el ordenamiento del territorio en el nivel local y regional, caracterizan la problemática urbana de las principales ciudades del país.

### **Sistema AFC**

El subsidio AFC (Ahorro para el Fomento de la Construcción) es un beneficio tributario para las personas que adquieran un crédito de vivienda. De esta forma, podrán reducir su retención en la fuente hasta en un 30%, al ser considerado parte de su ingreso como no constitutivo de renta. El incentivo se puede obtener antes de cinco años de haber dado la cuota inicial para la vivienda.

En el caso de las cuentas AFC las condiciones para acceder a este beneficio tributario es que los dineros se guarden en estas cuentas durante cinco años o que se retiren con destino a pagos de vivienda, ya sea para la cuota inicial o para las cuotas periódicas. En el caso de los Fondos de Pensiones Voluntarias la condición es que los recursos no sean retirados antes de cinco años.

Podrán acceder al programa de crédito con garantía de VIS, los hogares conformados por personas independientes y no requerirán la aprobación previa del Fondo Nacional de Garantías.

La mayoría de entidades especializadas en crédito hipotecario ya montaron y están ofreciendo sus productos. Con el del beneficio tributario, la banca hipotecaria en Colombia comenzó a mover sus estrategias para impulsar las llamadas Cuentas de Ahorro para Fomento de la Construcción. Las entidades especializadas en crédito de vivienda están ofreciendo el nuevo producto con lo que buscan generar una mayor demanda de vivienda de estratos más altos.

Las personas que tienen en arriendo un inmueble tienen el derecho a deducir de la base gravable el valor de los aportes a fondos de pensiones obligatorias y el fondo de solidaridad. Pero con la opción de crédito hipotecario puede además, descontar el valor ahorrado en la AFC y deducir el valor de la corrección monetaria y los intereses pagados.

Esta política, como tal es buena, lo que no se entiende es por que se le dan más facilidades a las personas de estratos altos en cuanto a reducciones de intereses e impuestos, cuando el FMI propone que debe haber concentración en los pobres y tasas de interés positivas y de mercado en cuanto a desarrollo de financiación hipotecaria (ver Anexo N° 10).

En lo que respecta a urbanismo, en Colombia se viene desarrollando un proyecto denominado METROVIVIENDA:

### **Proyecto METROVIVIENDA**

Metrovivienda es una empresa creada en diciembre de 1998 con los fondos provenientes de la venta de la empresa de energía de Bogotá, para ayudar a las familias más necesitadas a conseguir vivienda propia, con todos los servicios, vías pavimentadas, y la mejor calidad de vida.

Se seleccionan grandes zonas de la ciudad sin urbanizar que sirven para desarrollar Ciudadelas. Adquiere o expropia las fincas o predios que conforman el proyecto.

También se puede asociar con los propietarios de los terrenos. Se realiza el diseño urbanístico de la ciudadela, incluyendo parques, colegios, comercios, zonas de salud, etc. Se contrata la construcción de las redes de servicios públicos y vías.

Igualmente, se vende manzanas a los constructores para que éstos construyan, para posteriormente, vender las viviendas con precio controlado por METROVIVIENDA.

Cabe indicar que dicho organismo promueve las viviendas pero no las construye. Las viviendas de los proyectos de METROVIVIENDA tendrán, en su mayoría, precios inferiores a 70 salarios mínimos mensuales legales ( US \$9,800.00). Estas casas se denominan Viviendas de Interés Social Prioritarias (VIP), y son casas de desarrollo progresivo.

# **CAPITULO 4:**

# **Análisis Comparativo**

# **entre Políticas**

#### **4.1 METODOLOGÍA**

Se escogieron los programas de vivienda de interés social que más hayan tenido trascendencia, a criterio del autor, en los últimos gobiernos del Perú y los que actualmente se llevan a cabo en los tres países sudamericanos escogidos para el presente estudio.

Se nombran las ventajas y desventajas de cada programa y/o política escogida a fin de, conjuntamente con el análisis del estudio en general, emitir unas conclusiones y recomendaciones que permitan que el presente estudio sirva de material de apoyo para la creación de un programa de vivienda de interés social más perfecto.

## 4.2 ANALISIS COMPARATIVO

### a) Programas de Vivienda:

### PERÚ

#### MIVIVIENDA

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Asistencia a sectores medios, sistema alquiler compra. Se considera una inversión y no un gasto.	No califican los sectores medio-bajos. El monto promedio de los créditos otorgados, la mayoría de ellos han estado alrededor de US\$18.000, lo que significa que estos recursos han estado llegando principalmente a hogares del nivel socioeconómico B2 (ingreso promedio de US\$540) y en menor medida C1 (ingreso promedio de US\$400).
Reactivación de empresas constructoras, mano de obra y venta de materiales para la construcción.	No hay vigilancia estricta sobre la forma cómo las empresas constructoras cumplan con sus clientes.
Gran oferta inmobiliaria, el uso de tecnología moderna permite construcción de edificios en cuestión de semanas.	Algunas construcciones carecen de buenos acabados y calidad en los procesos constructivos debido a la rapidez con la que construyen sin la debida supervisión. En ocasiones el tiempo que se tarda en inscribir una propiedad supera el lapso en que la constructora edificó la vivienda.
Debido a la gran oferta, los precios son más accesibles.	Debido a su tamaño y costo, muchas de las ofertas carecen de habitaciones con espacios mínimos.
Dada su accesibilidad para la clase media, en menos de tres años ya se han colocado en créditos casi 400 millones de dólares.	Si no se diseñan alternativas para que la banca comercial e instituciones financieras aporten fondos para los créditos, el fondo se agotará.



## TECHO PROPIO

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Asistencia a sectores muy bajos. Los interesados entran a calificación, para adquirir una vivienda de 8 mil dólares, podrían obtener un bono de 3600, pagando solo 50% del costo total. El resto a 20 años, como máximo. Una vivienda de US\$4,000 puede costar apenas US\$ 400 dólares que el beneficiario deberá pagar como cuota inicial	A pesar de las facilidades y bajos costos que implica acceder a una vivienda del programa, solamente hubo 1,559 solicitudes para los dos mil bonos que se ofrecieron en la convocatoria de Febrero del 2,003. Los sectores D y E muy rara vez podrían ahorrar \$400 para la cuota inicial.
La mayoría de diseños permiten ampliación a un segundo piso.	La mayoría de propietarios gana menos de mil soles mensuales y no tienen recursos para edificar un segundo piso.
Un sector de la crítica dice “es mejor que vivir en una estera”	Otro sector opina “no engañemos a la población con cajitas de fósforos”.

## BANCO DE MATERIALES

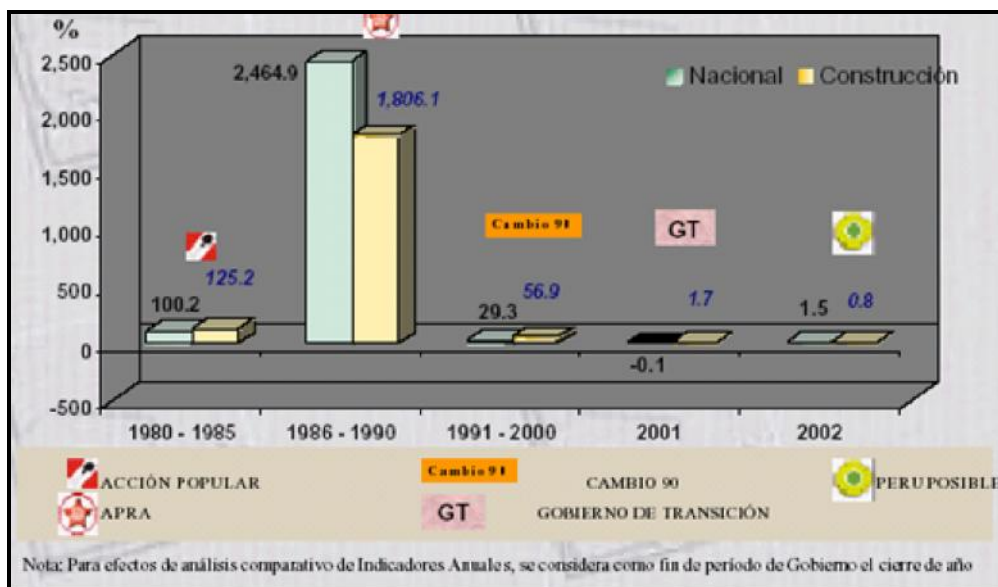
VENTAJAS	DESVENTAJAS
El cliente elige los materiales y su procedencia, con asistencia técnica	La supervisión en obra es muy esporádica por parte del asistente técnico (ingeniero o arquitecto)
Los intereses son bajos y los préstamos a largo y mediano plazo.	El Estado siempre termina condonando la deuda al poblador.
Existen numerosas unidades operativas (sucursales) en todo el país (descentralización).	El personal del área administrativa casi siempre es elegida por motivos políticos y no por méritos profesionales.
Los productos ofrecidos por el Banco de Materiales se orientarían a los sectores de ingresos muy bajos con cierta capacidad de endeudamiento (C2 y D), no tanto con la finalidad de adquirir una vivienda, sino más bien para su mejoramiento o ampliación, y que por ende sean créditos por montos más bajos (entre US\$1.000 y US\$10.000) y a plazos menores (de ocho a 15 años).	La incursión del Banco de Materiales en estos sectores; sin embargo, estaría dificultando la incursión del sector privado, por las tasas muy bajas que cobra por sus préstamos, lo cual estaría limitando su crecimiento sin intervención estatal.

**BANVIP**

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Con apoyo del <i>BANVIP</i> entre 1980-1985 se apoyó la provisión de servicios básicos en pueblos jóvenes que, después, pasaría a convertirse en el aspecto central de la política de vivienda frente a estos sectores	Durante el gobierno de Belaunde su tasa de interés llegó al 70%
Entre 1985 - 1989 el <i>BANVIP</i> benefició con créditos a 436 653 familias a nivel nacional. En su gran mayoría los créditos fueron a pobladores de pueblos jóvenes y de cooperativas de vivienda. Con esta política se abrió una nueva etapa en la historia del <i>BANVIP</i> pues hasta entonces más había servido a las clases medias	El Ministerio de Vivienda fue eliminado en 1991, desapareció el Banco de la Vivienda <i>BANVIP</i> como banca de fomento y, como consecuencia, el sistema mutual. La política de habilitaciones urbanas progresivas fue dejada de lado.

En el Cuadro N° 58, se puede apreciar que ultimamente se vive en el sector construcción una estabilidad en los precios lo que genera una confianza en el sector privado que los anima a participar de los programas del gobierno, lo que ha permitido que –en comparación a otros años- la producción de cemento, y en general todo el sector, haya mejorado.

**CUADRO N° 58**  
**VARIACIÓN PORCENTUAL DE LOS ÍNDICES DE PRECIOS**



Fuente: INEI

**CUADRO N° 59**  
**PRODUCCIÓN Y VENTA DE CEMENTO POR GOBIERNOS: 1980 – 2002**  
**(miles de TM)**

Año	CEMENTO	
	Producción promedio anual	Venta promedio anual
1980 - 1985	2 255.4	2 243.5
1986 - 1990	2 319.0	2 341.0
1991 - 2000	3 368.2	3 335.9
2001	3 589.4	3 358.2
2002	4 120.2	3 738.2

Fuente: ASOCEM

**CHILE**

<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
Está focalizada a los sectores de más bajos ingresos	Se desatiende a los sectores de clase media.
De mantenerse el actual ritmo de disminución del déficit cuantitativo de vivienda, este último desaparecería en alrededor de 15 años.	Varios factores han limitado la efectividad de la nueva política de vivienda social. Han influido en esta situación insuficientes reservas de suelo para esas viviendas, normas restrictivas a los mercados que están involucrados, y rezagos en adecuar los objetivos y las normas de política.
El ahorro previo se entrega en libretas de ahorro para la vivienda que se abren en bancos e instituciones financieras. Estas cuentas están protegidas de la inflación al estar denominadas en unidades de fomento (UF), y pagan intereses en términos reales.	Existe un vacío en la oferta para quienes no califican para la subvención pero tampoco alcanzan a ahorrar para la inicial

**COLOMBIA**

<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
Para canalizar las postulaciones individuales, el INURBE y las cajas de compensación familiar publican en medios de comunicación masiva los proyectos de vivienda de interés social aprobados.	Se contradice al ser un requisito el completar el 10% de la inicial y al mismo tiempo exigir no tener mas de cuatro sueldos mínimos de ingresos. Es decir se orienta a la clase media y al mismo tiempo la rechaza.
Lo anterior, permite a los jefes de hogar escoger la vivienda para la cual solicitan subsidio, teniendo en cuenta capacidades de compra y preferencias	La asignación de subsidios para la adquisición de vivienda de interés social a través del INURBE ha sido catalogada como ineficiente, costosa y carente de transparencia
El Gobierno Nacional diseñará y reglamentará, con la participación de las entidades territoriales y la academia, los sistemas de homologación, regulación y control que garanticen una adecuada calidad de la vivienda.	El 90% de las empresas constructoras o que desarrollan proyectos de vivienda desaparecen tan pronto culminan el proyecto; no hay quien responda por los defectos de la vivienda.
Desde el punto de vista del Gobierno, el presente, es un programa que constituye una forma integral de crear equidad, no sólo porque es más expedita que otras estrategias redistributivas, sino porque propicia la interacción entre individuos de diversos grupos socioeconómicos.	Desde el punto de vista de la actividad constructora, no existen condiciones apropiadas para la planificación del negocio a largo plazo. La inestabilidad tanto de las normas jurídicas que regulan la actividad, como de el entorno macroeconómico del país, hace imposible la planificación para un horizonte más allá de 3 años.
El AFC es un beneficio tributario para las personas que adquieran un crédito de vivienda. De esta forma, podrán reducir su	Esta política, como tal es buena, lo que no se entiende es por que se le dan más facilidades a las personas de estratos altos

retención en la fuente hasta en un 30%, al ser considerado parte de su ingreso como no constitutivo de renta. El incentivo se puede obtener antes de cinco años de haber dado la cuota inicial para la vivienda.	en cuanto a reducciones de intereses e impuestos, cuando el FMI propone que debe haber concentración en los pobres y tasas de interés positivas y de mercado en cuanto a desarrollo de financiación hipotecaria (ver Anexo N° 07).
--	--

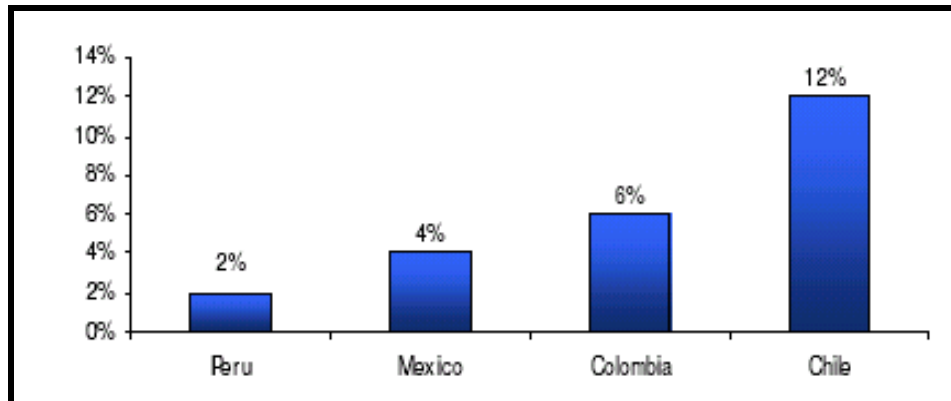
### **BOLIVIA**

<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
Se elevó a rango de Ministerio la anterior Subsecretaria para Asuntos de Vivienda, con. el nombre de Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, el cual viene desarrollando una política con el objetivo de proporcionar seguridad en la tenencia de la tierra, igualdad de acceso a la tierra, crédito y servicios básicos promoviendo el derecho a una vivienda adecuada.	El sistema no ha logrado un nivel de actividad suficiente. Organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, y la Corporación Andina de Fomento, han decidido no conceder más créditos para financiar viviendas
Los créditos se dan en moneda nacional, sin que las entidades financieras asuman el riesgo por el tipo de cambio.	No está bien difundida la cultura del ahorro tipo alquiler-compra.

**b) Cartera Potencial de Vivienda:**

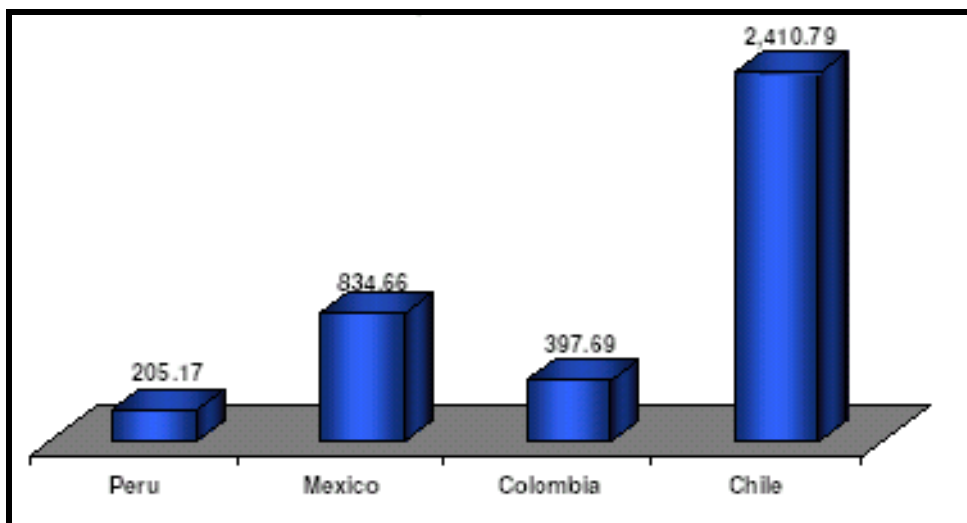
Con solo igualar nuestros indicadores (Perú) al menor de los países referentes, el potencial de la cartera hipotecaria se duplicaría a \$ 2,500 MM (Cuadros N° 60 y 61)

**CUADRO N° 60**  
**CARTERA VIVIENDA / PBI (2002)**



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

**CUADRO N° 61**  
**CARTERA HIPOTECARIA (\$) / HOGAR**



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.



# **CAPÍTULO 5:**

## **Conclusiones y**

### **Recomendaciones**

## **CONCLUSIONES**

➤ Ningún gobierno nacional admitiría haber resuelto el problema de la vivienda. Incluso los países ricos tienen serias dificultades. Aunque no hay tanta pobreza en Japón, las condiciones de vivienda en ese país están muy lejos de ser lo que la mayoría de los europeos y los norteamericanos considerarían aceptables. Claramente, la riqueza nacional crea una diferencia, como se hace patente al comparar las condiciones de vivienda entre Chile y Bolivia. Sin embargo, aun en los países más ricos, las expectativas crecientes alimentan el problema de la vivienda. El punto es que encontrar la ‘solución’ a este problema es más o menos como buscar el eslabón perdido, una búsqueda estimulante pero al final inútil.

Los gobiernos prácticos tratarán de diseñar políticas que puedan mejorar la situación habitacional pero se debían dar cuenta de que sus posibilidades son bastante limitadas. La mayoría de los problemas que afligen al sector habitacional no se originan dentro del mismo sector. Muchos se originan más bien en la pobreza que envuelve a tanta gente de la región y no es coincidencia que los pobres generalmente sean quienes viven en malas viviendas. Si se pudiera reducir la proporción de gente pobre, la situación habitacional mejoraría automáticamente. Y si no se puede, será muy difícil hacer algo por la vivienda. Esto es particularmente preocupante en estos días, cuando la pobreza y la desigualdad no parecen ser fenómenos transitorios que puedan ser borrados por los beneficios del crecimiento económico y el goteo de sus beneficios. Mientras exista la pobreza, la ‘crisis’ de la vivienda seguirá vigente.

Si no es posible resolver el problema de la vivienda, y dado el enorme porcentaje de pobreza para ser reducida sustancialmente, eso no significa que los gobiernos no puedan hacer muchas cosas para mejorar la situación. Para hacerlo, sin embargo, necesitarán pensar sus estrategias un poco mejor, rechazar las soluciones populistas y estar listos a adoptar políticas que tal vez no sean del todo populares con algunos de los grupos influyentes en la sociedad. Estos no son remedios fáciles pero concuerdan con el mensaje de que en cuestiones de la vivienda no hay panaceas.

- En el Perú, las políticas públicas y/o privadas de interés social siempre se han limitado a la vivienda urbana, descuidando a la rural.
  
- La situación económica es un factor importantísimo que se debe tener en cuenta en el diseño de soluciones de tal manera que la oferta esté orientada a la capacidad, no sólo económica, sino de endeudamiento de las familias a quienes están dirigidas las soluciones. Adicionalmente, y dadas las condiciones precarias de ingreso de la mayoría de la población y el índice alto de desempleo, se deben considerar acciones integrales para mejorar los ingresos y la capacidad de endeudamiento de los segmentos de población de bajos ingresos para poder así potenciar una demanda con bases económicas un poco más fuertes. Un reto de esta política es el de desarrollar los mecanismos para evitar que los grupos de más altos ingresos sean los que se beneficien de las acciones diseñadas para solucionar los problemas de vivienda de la población más pobre.

El desarrollo económico del país no se orienta solamente por las decisiones de las entidades del Estado, sino también se basa en el análisis de su problemática por las instituciones privadas, realizando diagnósticos, identificando deficiencias y proponiendo soluciones a los problemas de índole nacional.

- Así como en muchas haciendas feudales de la sierra peruana existía una relación entre patrón y el campesino a base del intercambio de trabajo por el uso de la tierra. En la capital, Odría ofrecía a los pobladores de las barriadas el uso pero no la propiedad de la tierra a cambio de su apoyo político. La política de Odría tuvo, asimismo, importante repercusión respecto a la migración hacia las ciudades.

- En el período liberal, del gobierno de Prado, el enfoque respecto a las barriadas fue muy distinto del que había caracterizado al periodo de Odría. En lugar de la dependencia y la informalidad, el propósito de este periodo fue hacer a los pobladores de las barriadas independientes del Estado y crear un mundo altamente estructurado basado en la propiedad y en la auto-ayuda, que enseñaría al pobre a cuidar de sí mismo y lo dejaría de movimientos políticos disociadores.

➤ La Ley de Municipalidades dada en 1981 con el fin de controlar y formalizar a los AAHH. (mientras se seguían dando cientos de invasiones) fue una "perfecta maraña inútil" en la cual si un grupo de familias de escasos recursos (que no tiene para comprar un lote) decidían obtener legalmente un terreno para vivienda, pedían al Estado que les "regale" un terreno (permitido según esta ley siempre que éste sea eriazó) para luego presentar sus proyectos de habilitación. Aprobados estos debían sacar la Licencia de Construcción y , para finalizar los trámites, el Certificado de Conformidad de Obra. Todo esto representaba casi 7 años siguiendo todo el proceso (más de 200 pasos administrativos por cerca de 50 oficinas públicas) y una inversión de más de \$ 2 000 (más de 4 años y medio del íntegro del sueldo mínimo vigente en 1986) según estudios del ILD (Instituto de Libertad y Democracia). Sólo la adquisición del terreno estatal demoraba 3 años y medio, además el terreno no podía ser transferido ni gravado. Por lo tanto, todo estos engorrosos trámites, el tiempo invertido y los costos (el mayor de todos para acceder a la formalidad) no dejaban otra solución para estas familias que seguir invadiendo, teniendo en cuenta que sólo el 5% del territorio nacional no tiene uso económico.

➤ En el gobierno del Arq. Belaunde se hizo que la ciudad creciera verticalmente, con los conjuntos habitacionales; y en el gobierno del Dr. Alan García, bajo su concepción de dignificar a los asentamientos humanos, llevó a que la ciudad se expandiera de manera horizontal, lo cual hizo que, a larga, se presentaran problemas como en transporte y servicios básicos. Con ese tipo de solución habitacional propugnado por el Estado: habilitación de lotes con servicios y núcleos básicos en la periferia de la ciudad; produjo un crecimiento en la tendencia expansiva de la ciudad, lo cual trajo como consecuencia una negativa repercusión en la dotación de servicios básicos, los cuales, se encontraron en situación crítica, no sólo por los costos cada vez mayores para la dotación en nuevas áreas (ya que el crecimiento era horizontal), sino también por limitaciones de las fuentes de abastecimiento; todo esto produjo a la larga costos muy altos que tuvo que asumir la ciudad en su conjunto, ya que estaba contemplado dentro del 80% que el poblador debía implementar a su vivienda. Además al problema del crecimiento horizontal de las viviendas, se le añade el hecho de que Lima es centralizada en cuanto a servicios y empleo, por ejemplo en la parte central de Lima se ubicaba el 80% del

empleo, el 78% de los establecimientos industriales, el 50% del sector terciario moderno y el 65% de los servicios de salud y educación. Por lo tanto las principales vías de transporte se organizan y articulan teniendo como núcleo el área central de Lima, entonces, obviamente, el mayor número de líneas de transporte público servía a estas zonas, dejando así a las zonas periféricas con un menor número de vías y de líneas de transporte en estado precario.

- El problema de las mutuales fue que no sólo financiaron al sector vivienda, sino que también se dedicaron a otros tipos de actividades (en las cuales no tenían competitividad con otras entidades financieras) para asegurar su supervivencia; este cambio en las colocaciones se dio en el momento en que los ingresos reales de la población eran reducidos, razón por la que no pedían créditos. Al ser muy sensibles a los giros de la economía del país se les tuvo que subsidiar en un intento erróneo de protegerlas, en vez de hacerlas más sólidas.

Es así como:

Entre los años 1970-1975, el 99% era para fines de vivienda.

Entre los años 1980-1986, el 35%.

Entre los años 1986-1989, el 70% .

Al final la inflación terminó de liquidar prácticamente a las mutuales y cooperativas de vivienda. Además de otros factores como el reducido mercado de ahorro, la falta de asesoramiento técnico de los entes reguladores y el factor político en el manejo gerencial y administración de la mayoría mutuales. La baja prioridad otorgada a la investigación ha originado, entre otras, la falta de adaptación cooperativa a condiciones de alta competitividad con la consiguiente tasa elevada de destrucción o desaparición de cooperativas.

- Entre 1985 y 1990 la política de vivienda se orientó más hacia los sectores de menores ingresos que hacia las clases medias, lo que implicó dejar de lado, al igual que entre 1968-1980, la política de la vivienda pública construida. Se conservó un espacio para la labor del sistema mutual. Específicamente la política de vivienda buscó proveer servicios básicos a los pueblos jóvenes y se orientó en el camino de la regionalización

del Estado. En cambio, perdió peso la política de Programas de Habilitación Urbana que había intentado la Municipalidad de Lima entre 1984-1986 así como la distribución de títulos de propiedad.

- La vida útil de una vivienda es variable, y lo prueban los diversos proyectos inmobiliarios que hoy pueblan nuestro país. Algunos conservan su esplendor, como el caso de Residencial San Felipe que data de 1962, gracias a un permanente trabajo de mantenimiento, mientras que otros exhiben franca decadencia que augura cercano el final de sus días. Esto depende de varios factores incluyendo la calidad de los materiales y de la edificación inicial, así como la oportuna reparación de los daños.

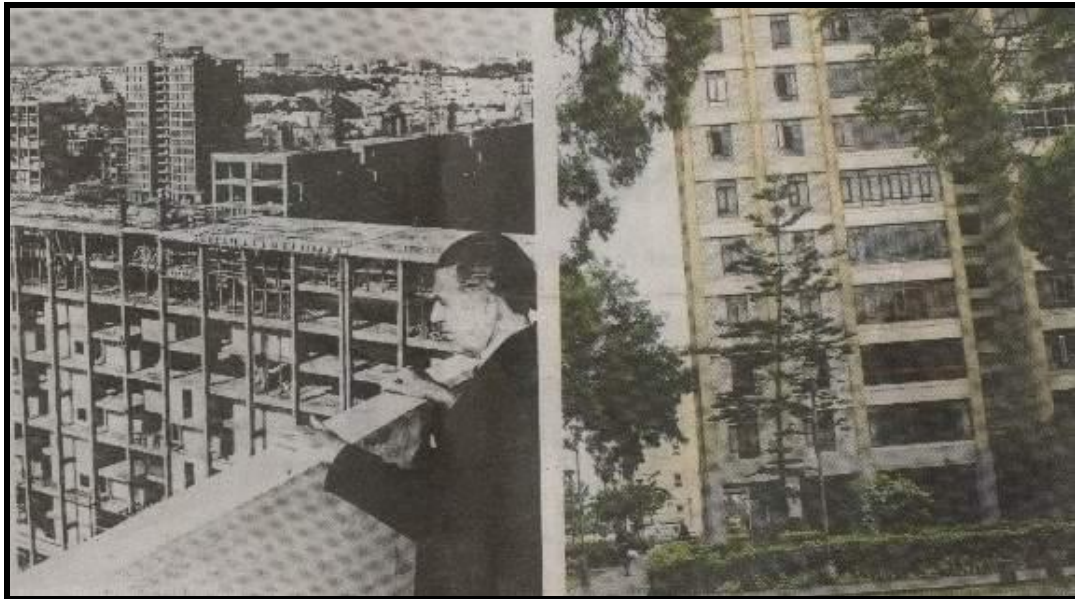


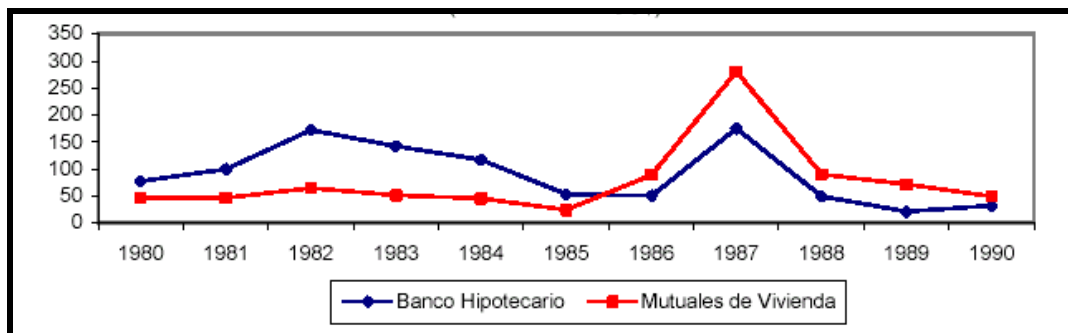
Foto 28 : Conjunto Residencial San Felipe (Distrito de Jesús María – Lima)

La residencial San Felipe, importante conjunto habitacional, se levantó en 1962 a iniciativa del arquitecto Belaunde. Hoy, otros complejos, lucen deteriorados por falta de mantenimiento

➤ Durante el segundo mandato del Arq° Fernando Belaunde la política de desarrollo urbano del Estado concebía el área de habitación -la casa propiamente dicha-, el estacionamiento y la recreación como una unidad. Actualmente, con una economía resentida por la recesión, ese concepto habitacional se ha replanteado. Los proyectos como Mi Vivienda y Techo Propio consideran como prioridad atender las necesidades de la habitación. En segundo lugar figuran el estacionamiento y muy raras veces se tiene en cuenta las áreas de recreación y otros servicios.

➤ De acuerdo con la información obtenida de los anuarios de la SBS (Cuadro N° 62), las colocaciones de créditos hipotecarios para vivienda, tanto del Banco Central Hipotecario como de las mutuales de vivienda, se lograron recuperar luego de la crisis en la que entró el sistema de financiamiento de la vivienda en la década anterior, producto del mal manejo de estas instituciones y de una crisis económica generalizada. Así, entre 1980 y 1982, las colocaciones otorgadas por estas dos instituciones prácticamente se duplicaron. Sin embargo, el crecimiento se detuvo en 1983, año a partir del cual se observa una tendencia decreciente que se extiende hasta 1985. Esa tendencia se revirtió en 1986, año en que también cambió la importancia relativa de las instituciones especializadas que otorgaban créditos hipotecarios, ya que las mutuales de vivienda comenzaron a tener una participación más activa en el financiamiento de la vivienda, situación que se mantuvo hasta finales de la década. Sin embargo, en 1988, el sistema entró en una profunda crisis que se reflejó en una caída drástica de sus colocaciones.

**CUADRO N° 62**  
**MONTO DE COLOCACIONES DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS**  
**(millones de US\$)**

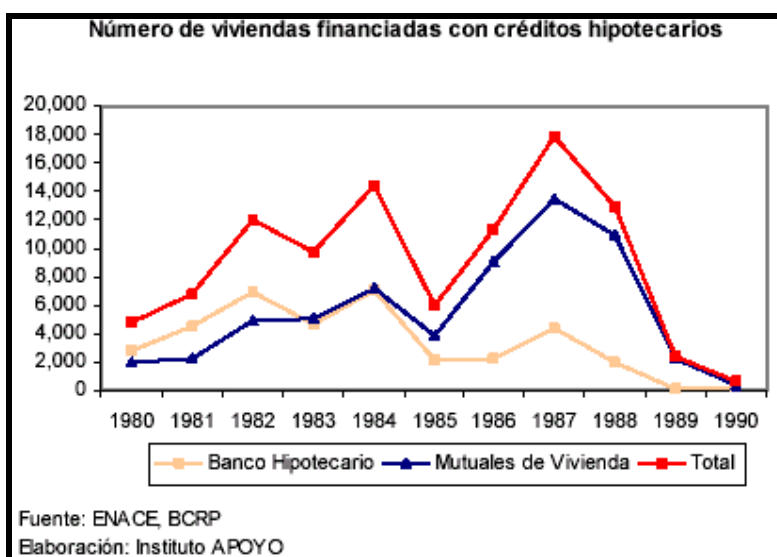


Fuente: SBS/Apoyo

Uno de los factores que influyeron en el crecimiento y la caída de las colocaciones de crédito hipotecario fue la dinámica que experimentó la actividad económica del país. En una economía en crecimiento, tanto el nivel de empleo como los salarios y sueldos reales promedio aumentan, lo cual contribuye a un incremento en la demanda efectiva de vivienda.

La importancia que ha tenido la concesión de créditos hipotecarios en la solución del problema habitacional y su dinámica en el tiempo, también se pueden evaluar en base al número de viviendas financiadas mediante ese tipo de préstamo.

**CUADRO N° 63**  
**NÚMERO DE VIVIENDAS FINANCIADAS CON CRÉDITOS HIPOTECARIOS**



Fuente: ENACE / BCRP

De acuerdo con el Cuadro N° 63, el Banco Central Hipotecario financió, en promedio, 3.000 viviendas al año. Por su parte, las mutuales de vivienda financiaron, en promedio, 5.000 viviendas.



Debe destacarse que entre 1989 y 1990 el número de viviendas financiadas cayó significativamente (en 1990, ambas instituciones lograron financiar apenas 655 viviendas). A partir de 1985, las mutuales de vivienda adquieren una importancia mayor en el financiamiento de la vivienda que se mantiene hasta finales de la década.

Sobre la base de las estadísticas revisadas se puede concluir que, en esta década, el sistema de financiamiento de la vivienda mediante el crédito hipotecario mostró una crisis moderada entre los años 1982 y 1985, para luego recuperarse entre 1985 y 1987, período de relativa estabilidad en las variables macroeconómicas y de mayor fomento por parte del Estado al sistema de crédito hipotecario (aunque se trató de medidas de corto plazo). Sin embargo, a finales de la década, este tipo de financiamiento entró en una grave crisis que hizo que los montos de sus colocaciones —y por ende el financiamiento de nuevas viviendas— se redujeran drásticamente. Entre 1988 y 1990, casi todas las mutuales arrojaron resultados económicos negativos e insostenibles, lo que hizo que casi todas las mutuales de Lima y de las demás regiones del país quebraran.

En resumen, hubo una serie de factores que contribuyeron a explicar la crisis en la que entraron las instituciones especializadas en el financiamiento de viviendas y de la cual ya no pudieron recuperarse. Sin embargo, son dos los factores más importantes que explican la crisis de ese sistema: los graves problemas de financiamiento que enfrentaron esas instituciones y las tasas de interés real negativas de los préstamos hipotecarios; problemas que se agudizaron a raíz de la crisis económica hiperinflacionaria.

- El gobierno del Dr. Alan García se caracterizó, en primer lugar, por su intención de atender a los sectores de menores recursos, sobre todo a los residentes fuera de Lima Metropolitana. Si bien no se logra este último objetivo plenamente si se presenta una disminución en la inversión en Lima y una mayor atención de ciudades intermedias como Trujillo, Arequipa y Chimbote, donde, bajo la modalidad de "habilitación progresiva", el gobierno ejecutó programas de lotes con servicios y núcleos básicos. En el período, de los 46 proyectos, sólo 9 se ejecutaron en Lima (20% del total).

- Por el lado de las familias llamadas C y D por la mercadotecnia las cosas han evolucionado en estos tiempos. En los años en que había fe en el futuro del país y sus ciudades, las familias más emprendedoras eran quienes tomaban la iniciativa de fundar nuevas ciudades. No se observa lo mismo en los últimos 15 años; ahora las familias de bajos ingresos quieren estar lo más cerca posible a la ciudad que ya conocen y donde saben desempeñarse con costos relativamente bajos.
  
- Un factor importante que no permitió una mayor participación del sector privado en la construcción durante el gobierno del Dr. García fue la inestabilidad de los precios como producto de la fuerte inflación que caracterizó su gobierno (Cuadro N° 64).

**CUADRO N° 64**  
**VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL DE LOS ÍNDICES DE PRECIOS**

AÑO	INDICES DE PRECIOS Variación promedio anual	
	Inflación Nacional	Construcción
1980 - 1985	100.2	125.2
1986 - 1990	2 464.9	1 806.1
1991 - 2000	29.3	56.9
2001	-0.1	1.7
2002	1.5	0.8

Fuente: INEI

- La evolución del mercado de crédito hipotecario ha estado determinada por la variedad de políticas económicas y de financiamiento a la vivienda que se han aplicado en estas dos décadas. La política en la década del 80 se caracterizó por una preeminente participación del Estado y una muy limitada participación del sector privado.

El Estado creó instituciones para otorgar préstamos hipotecarios y financiar a una serie de intermediarios financieros, otorgándoles líneas de crédito subsidiadas.

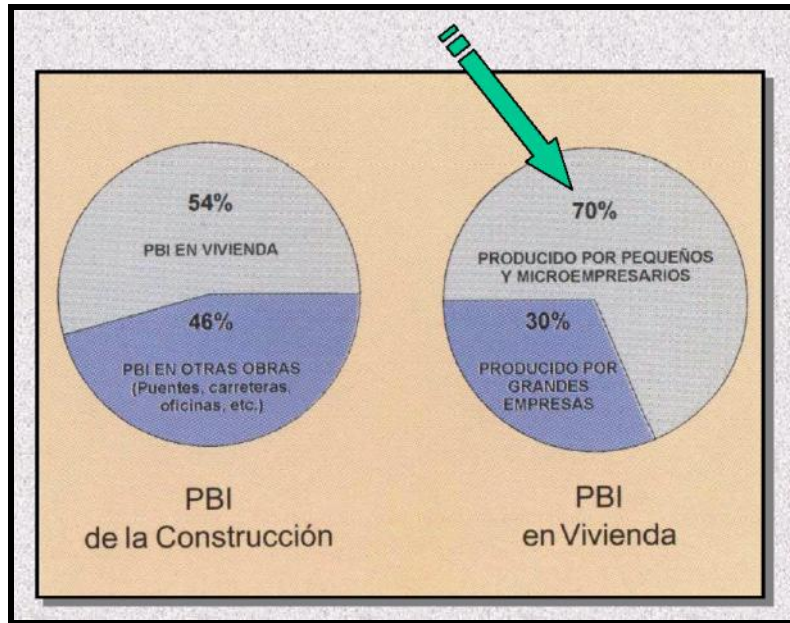
La crisis económica y la hiperinflación, el mal manejo de las instituciones especializadas en el financiamiento de la vivienda y el enorme costo que representaba para el Estado mantener ese sistema acabaron por provocar su crisis y posterior disolución.

En la década del 90, tanto la política económica como la política de financiamiento de la vivienda cambiaron considerablemente. El Estado dejó de otorgar líneas de crédito, subsidiar tasas de interés y construir viviendas, y orientó sus esfuerzos hacia la promoción de la competencia y la estabilidad de este mercado, haciendo sostenible el financiamiento habitacional de largo plazo.

En este contexto, los agentes privados cobraron vital importancia para el desarrollo del mercado de crédito hipotecario, ya que a ellos les corresponde no sólo otorgar los préstamos sino también financiarlos. El financiamiento de estos créditos constituye el riesgo latente que puede frenar la expansión de este mercado, como se observó a finales de la década, cuando los bancos se quedaron sin liquidez debido a la fuga de capitales. Al no existir instrumentos de largo plazo para captar fondos, los bancos perdieron el dinamismo mostrado con los créditos hipotecarios. Ello hace imperiosa la necesidad de promover el desarrollo de esta clase de instrumentos y de un mercado secundario de hipotecas, de modo tal que el crecimiento de este sector no sea tan susceptible a la disponibilidad de recursos del exterior en forma de líneas de crédito de corto o mediano plazo.

➤ La industria de la construcción contribuye solamente con el 30% del PBI en vivienda. El 70% de ese PBI es aportado por quienes construyen sus viviendas poco a poco en las ciudades del país (Cuadro N° 65). Más del 60% del acero para vivienda y del cemento tipo Portland se venden al menudeo en los barrios populares. Reactivar a estos sectores con subsidios adecuados, con crédito adecuado y con asistencia técnica adecuada creará empleo en los más pobres, empleará a los jóvenes profesionales sin trabajo y fortalecerá a las municipalidades.

**CUADRO N° 65**  
**PBI EN LA CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA**



Fuente: Desco, 2003

➤ La política social del gobierno de Fujimori incorporó de manera subalterna algunas líneas de la política de vivienda que el Estado había desarrollado antes. La lógica de pagar la deuda interna con los pobres mediante un fondo social, el *FONCODES* destinó recursos que antes se canalizaron hacia la construcción de viviendas por la ejecución de carreteras, caminos rurales, escuelas, postas sanitarias y obras de carácter productivo.

Un programa como el PROFAM, que está lejos de responder a una planificada política de vivienda popular, conlleva los siguientes riesgos:

- (i) Incentiva el crecimiento desmedido de zonas urbanas y la migración de zonas rurales, en detrimento de los programas de repoblamiento rural.
- (ii) Promueve el crecimiento horizontal de la ciudad,
- (iii) Genera falsas expectativas de no existir suficientes terrenos del Estado disponibles,
- (iv) Fomenta la autoconstrucción, la cual es una solución poco eficiente,

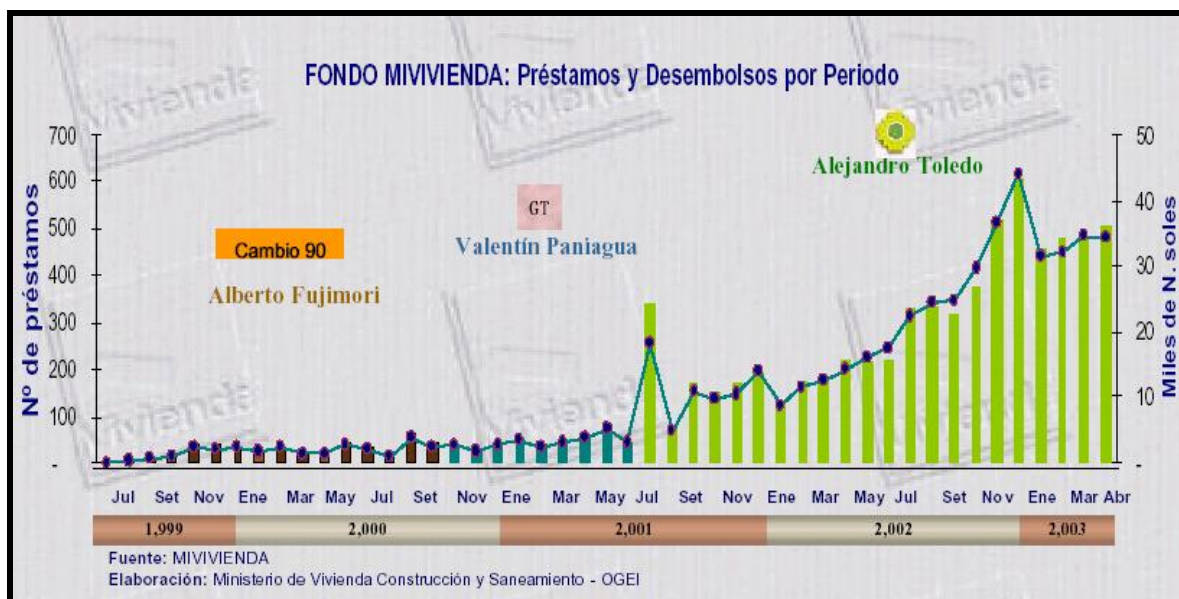
- (v) Mantiene el status-quo de construcción de viviendas, sin seguir estándares mínimos de construcción,
- (vi) Tiene un impacto negativo sobre el precio de propiedades recientemente formalizadas.

No sorprende, por lo tanto que el gobierno lo haya desactivado en julio del 2001 con la idea de reemplazarlo por un nuevo programa denominado MIBARRIO

Algunos de los motivos que retrasó al Programa MIVIVIENDA durante el gobierno del Ing° Fujimori (Cuadro N° 66) fueron las numerosas reformas y objeciones a dicha ley y las constantes modificaciones. Por ejemplo, el capítulo IV, denominado “Utilización de los Terrenos Estatales en Proyectos MIVIVIENDA”, este Reglamento encargaba a COFOPRI identificar los terrenos estatales con vocación urbana “que estén disponibles y que no tengan un uso asignado” y asumir su titularidad. Además disponía que en casos de que los terrenos adjudicados a otras entidades tengan que revertir, serían transferidos a COFOPRI, lo que generaba un enfrentamiento con las municipalidades que sin duda estaban entre esas “otras entidades”. Y se agrega después que COFOPRI adjudicará gratuitamente los terrenos al Fondo MIVIVIENDA y se reservará el 20% de cada uno para adjudicarlo a los solicitantes de terrenos.

Cuando vemos que una entidad incorpora terrenos del Estado, los inscribe automáticamente, cancela inscripciones a nombre de terceros, los adjudica gratuitamente, etc. había que preguntarse: ¿Cuál era el papel de la Superintendencia de Bienes Nacionales que tiene a su cargo la administración de los Bienes del Estado? . Atribución que se le otorgó en el Reglamento vigente (Anexo 4 y 5, en el capítulo dedicado a Disposiciones Finales).

**CUADRO N° 66**  
**FONDO MIVIVIENDA: PRÉSTAMOS Y DESEMBOLSOS POR PERÍODO**



Nota: Si bien fue creado durante el gobierno del Ing Fujimori, Mivivienda recién tuvo realce durante el mandato del Dr. Toledo.

➤ El gobierno asegura que un gran paso para que la población se anime a invertir en los actuales programas de Vivienda es que el Estado permita que el fondo indemnizatorio de los empleados públicos y CTS de empleados públicos y privados se pueda utilizar para el pago de la cuota inicial de MIVIVIENDA y Techo Propio, y que, en caso de que el trabajador pierda su empleo, se debe enfocar desde el punto de vista que la casa propia es una inversión, ya que el desempleado no tendrá que pagar alquiler o en todo caso puede rentar su nueva vivienda.

Ante esto se debe tener en cuenta que es seguro que los fondos de CTS que tiene cada trabajador no alcanza para cancelar la cuota inicial de una vivienda y, siendo el empleo tan precario, en caso de que un trabajador lo pierda, no tendría posibilidades de continuar con el pago de las cuotas mensuales, con el consiguiente riesgo de perder no sólo su propiedad, sino también la CTS.

En cuanto a coadyuvar a proveer unidades habitacionales, las principales iniciativas recientes del gobierno están constituidas por el Banco de Materiales, el Fondo

Hipotecario de Promoción de la Vivienda - MIVIVIENDA, y lo que en algún momento fue el programa de lote familiar –PROFAM– recientemente desactivado, hoy Mi Barrio. El Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda (MIVIVIENDA) y el Banco de Materiales (Banmat), han sido los principales programas del sector habitacional que los sucesivos gobiernos han implementado en la década reciente. Si bien han cumplido un papel importante, éstos esquemas deben ser estudiados, complementados y/o reformulados con el fin de lograr una mejor focalización, mayor cobertura de las necesidades existentes y sostenibilidad de los programas.

MIVIVIENDA enfrenta, entre otras limitaciones, la fuerte segmentación del mercado de viviendas en el país. Por un lado, el grueso de la demanda por vivienda se concentra en la población de los NSE C1, C2, D y E, mientras que una fracción reducida de la misma se encuentra en los NSE A y B. Se estima que los NSE D y E no tienen mayores posibilidades de acceder a este esquema de financiamiento, debido a los bajos ingresos familiares y la informalidad de las actividades económicas que realizan que les impiden cumplir los requisitos del programa. Asimismo, la población de los NSE C1 y C2 que tiene cierta capacidad de endeudamiento, no ha encontrado una oferta de viviendas que se ajuste a sus necesidades como se indicó en un capítulo anterior.

El esquema de subsidios del programa no es el más apropiado para incentivar el desarrollo del mercado de crédito hipotecario ya que introduce distorsiones al funcionamiento del sistema financiero. Este tipo de esquema asigna el subsidio de forma regresiva (las familias de menores ingresos son las que reciben menos subsidio en términos de montos) pues los mayores montos de subsidio los reciben las familias con mayor capacidad de endeudamiento, es decir aquellas que perciben mayores ingresos.

Asimismo, el programa tiende a ubicar a las familias en soluciones habitacionales por encima de las que realmente requieren, fomentando la construcción de viviendas de mayor costo. Por otro lado, la contratación de créditos hipotecarios a tasas de interés por debajo de las tasas de interés de mercado dificultaría la posibilidad de titular dichos contratos en el futuro.

➤ En el cuadro N° 68 vemos que desde su fundación hasta fines de 1999 Banmat había otorgado 840.966 créditos por un monto total de US\$870 millones. La cartera que administra Banmat ascendía a S/ 1,800 millones a fines de 1999 (alrededor de US\$510 millones). Esto implica que se han “perdido” por lo menos US\$360 millones de los fondos originales. Las pérdidas serían mayores si se castiga aquellos créditos que se considera incobrables. La morosidad del banco medida como cartera vencida por más de treinta días sobre cartera total es de 89.5% (con cifras de Julio del 2001). Este nivel de mora es sumamente alto y demuestra que el Banmat se ha convertido en un elemento promotor de una cultura de no pago en el país.

Como el Banmat no es una institución financiera regulada por la SBS no se ciñe a sus normas y no ha establecido provisiones ni castigos como se acostumbra en este tipo de instituciones.

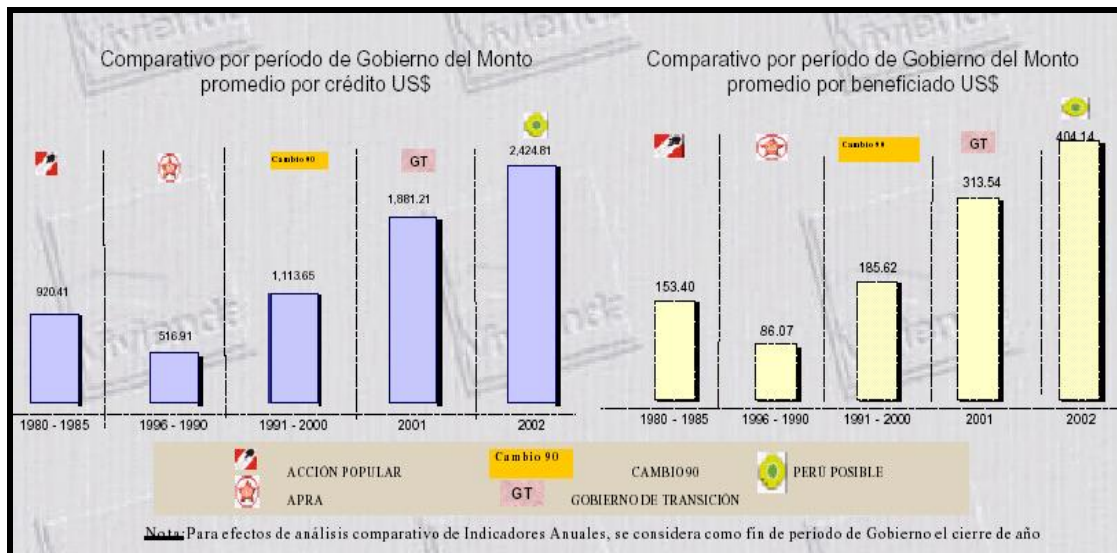
Entre 1995 y 1999 (cinco años) Banmat otorgó 568,434 créditos por un monto total de US\$643.6 millones. Esas cifras equivalen al 67% del número total de préstamos y al 74% del monto total otorgado desde la fundación de la institución en 1980. Esto indica que en ese período se convirtió en un importante instrumento de política social del gobierno. Buena parte de la pérdida de valor de la cartera ocurrió también en este período.

Los programas del Banco de Materiales presentan los problemas típicos de los esquemas de subsidio indirecto a través de la tasa de interés: no están focalizados y ocasionan una serie de distorsiones en los mercados financieros.

La información presentada demuestra que el Banco de Materiales por un lado está incentivando una cultura de crédito negativa al no implementar una política de cobranza estricta y por otro lado puede estar desanimando la participación privada en el financiamiento ya que es difícil competir con tasas de interés subsidiadas.



**CUADRO N° 68**  
**CRÉDITOS OTORGADOS POR EL BANCO DE**  
**MATERIALES**



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Asimismo, este esquema promueve la autoconstrucción sin asistencia técnica lo que está demostrado es mucho más caro y menos eficiente que el desarrollo de proyectos masivos de vivienda donde se utiliza mejor el espacio físico, se planea mejor la infraestructura y se aprovechan economías de escala en la construcción. La falta de asistencia técnica también ha resultado en la construcción de viviendas sin condiciones mínimas de seguridad. Por ejemplo, especialistas que han visitado Moquegua luego del reciente sismo que afectó el sur del país, indican que una porción importante de los daños se produjeron en viviendas que se construyeron con apoyo del Banmat en terrenos no adecuados y sin utilizar normas de construcción adecuadas.

Además, Banmat tiene un problema financiero serio ya que el ritmo de recuperaciones mensuales ha caído, lo que implica que está recuperando un monto muy pequeño que le deja muy poco margen para generar nuevos créditos y cubrir sus costos. Banmat tiene costos operacionales de alrededor de S/45 millones que tiene que cubrir con las comisiones de cobranza. Necesitaría colocar S/450 millones en nuevos créditos cada año para obtener este nivel de ingresos mediante las comisiones de gestión.

Definitivamente va a enfrentar problemas financieros en el corto plazo ya que es poco probable que obtenga los fondos para un esfuerzo de colocación de esta naturaleza.

Otro problema de las operaciones de Banmat es que ha promovido la autoconstrucción sin asistencia técnica, lo que está demostrado es mucho más caro y menos eficiente que el desarrollo de proyectos donde se utiliza mejor el espacio físico, se planea mejor la infraestructura y se aprovechan economías de escala en la construcción. Asimismo, la falta de asistencia técnica lleva a que se construyan viviendas sin las condiciones mínimas de seguridad. Existe la necesidad de revisar cuidadosamente el programa de subsidios a la vivienda de la clase más pobre que se otorga a través del Banmat y reemplazarlo por algo más coherente.

➤ En el Perú a siete años (1996) de la promulgación de la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, y a tres años de la aprobación de su Reglamento, no hemos encontrado experiencias concretas y completas de renovación urbana, la inversión privada se ha abstenido.

La necesidad de recuperar y proteger el medio ambiente urbano sugiere y orienta diversas modalidades de intervención. Son las áreas urbanas de mayor antigüedad las que sufren el mayor grado de deterioro, bastante conocido es el razonamiento y estudios que precisan los factores esenciales que conducen al deterioro y la tugurización, como el uso no apropiado, sobre uso, abandono, obsolescencia y agresión de agentes externos (sismos, incendios, atentados y otros). Las Municipalidades provinciales y distritales tienen gran interés en desarrollar acciones de renovación urbana, pero aún no se concretan en sus planes y programas municipales.

Aunque hay que reconocer que la sensación de desamparo y marginalidad que se tenía recorriendo las calles del centro de Lima a disminuido, se teme que estos cambios no sean irreversibles. La contaminación ambiental y auditiva no ha desaparecido. La avenida Abancay, una de las principales arterias, es la pesadilla de Lima porque cuadruplica el índice máximo de contaminación recomendado por la Organización Mundial de la Salud. Pero el gran problema es la llamada “contaminación social” provocada por la delincuencia que prolifera en el centro y por la promiscuidad y deterioro de las viviendas, con altos índices de insalubridad y de mortandad infantil.

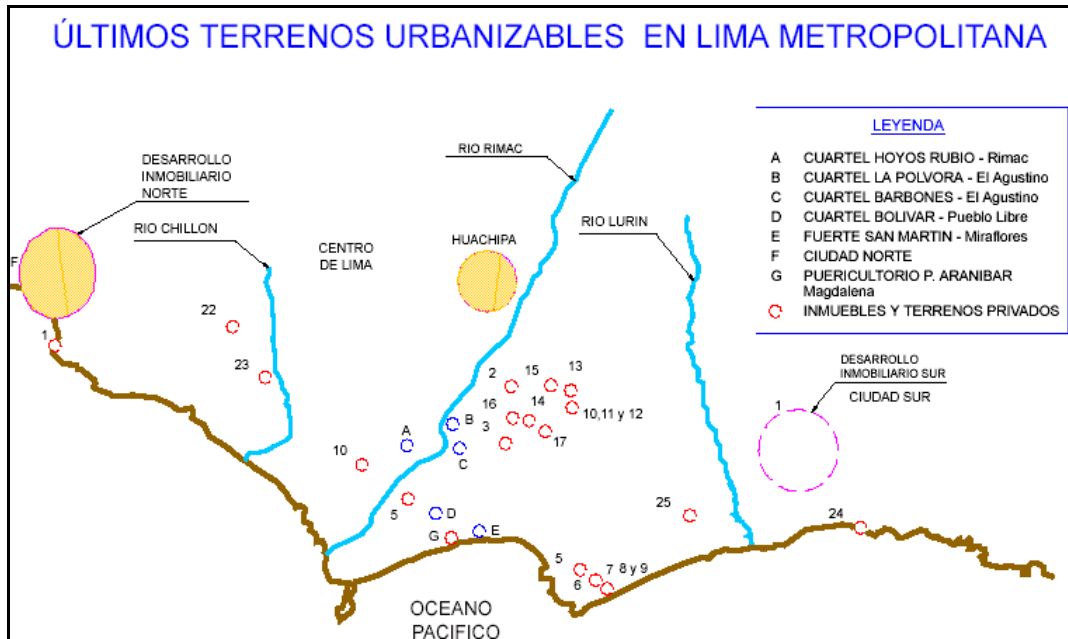
El desafío de los próximos años será, pues, la inserción social y laboral de este sector de la población.

➤ El proceso de producción espontánea de viviendas es pujante y espontáneo. Moviliza a cientos de miles de familias, genera empleo directo entre los más pobres y consume más del 60% del cemento y el fierro de construcción. Sin embargo, los resultados de la acción espontánea pueden ser opuestos a las intenciones que animan esfuerzos.

Se requiere de políticas públicas para evitar que una oportunidad de generación de alojamiento se desvirtúe debido al aislamiento en que trabajan los productores. Las viviendas tienen diversos problemas de estructuras, aunque resolverlos no es caro ni complicado en la mayoría de los casos; además presentan problemas de circulación, iluminación y ventilación que bien podrían resolverse si se contara con profesionales dispuestos a trabajar con esta inmensa población urbana.

➤ El déficit de vivienda de las grandes ciudades peruanas no solo se resuelve con terrenos nuevos:

- (1) El “déficit de urbanización ” disminuye, pero el “déficit de vivienda ” aumenta, de manera cuantitativa y cualitativa.
- (2) La densidad de nuestras ciudades es muy baja. El caso de Lima lo demuestra.
- (3) La falta de áreas de expansión en las ciudades, ha originado el retorno de la modalidad de urbanización informal (invasiones).
- (4) Sólo en los nueve distritos de Lima, con mayor población de sectores “C”, “D”y E”, se proyecta para el año 2,015 la necesidad de 396,578 nuevas viviendas.
- (5) El Cono Sur de Lima necesita 1,326 has. para absorber su crecimiento vegetativo al 2,015. Área equivalente a la suma de los distritos de Magdalena, Lince y San Isidro.



Infografía N° 04

Fuente: Mivivienda

➤ Es necesario densificar: particularmente en los sectores de bajos ingresos. Si el sector social de bajos ingresos no es atendido en sus propios barrios, tendremos que asistir una vez más, a un proceso de ocupación irregular del suelo.

➤ El problema habitacional en Latinoamérica se manifiesta en el bajo estándar de la vivienda misma (materiales de desecho, cartones, telas, falta de techo, etc.), y del barrio donde ésta se encuentra emplazada: en zonas que representan riesgo físico para sus habitantes (lechos de ríos, laderas de montañas, proximidades de canales o basurales, etc.); en la periferia de las ciudades, en sectores que no cuentan con los servicios básicos de urbanización (agua potable, electricidad, evacuación de aguas servidas) y en barrios que tienen una mala conexión con la ciudad misma y sus servicios urbanos. La segregación espacial y social es un signo del déficit habitacional, que profundiza las malas condiciones de vida de los habitantes de los barrios con carencias y limita las posibilidades de que la población residente en ellos pueda superar su situación de pobreza.

➤ Otras formas que adopta el problema habitacional en América Latina son el hacinamiento y el allegamiento, o fenómeno de los “allegados”: se trata de familias que comparten su vivienda con otra u otras familias, a lo que puede agregarse la mala calidad o estado de conservación de la misma. El hacinamiento se presenta frecuentemente en tugurios habitados por familias numerosas, los que se ubican en sitios densamente ocupados. El allegamiento se presenta en lugares en que la ocupación espontánea o ilegal de terrenos no ha sido posible, por lo que las familias migrantes llegan a acuerdos con familias previamente residentes en la ciudad, para compartir su vivienda. En ambos casos, la carencia de condiciones materiales de vida se ve agravada por situaciones de convivencia extremadamente difíciles, que tornan más urgente la necesidad de solución al problema habitacional.

➤ Los proyectos que se pueden formular a partir de esta variedad de problemas abarcan una amplia gama de posibilidades. Pueden ir desde proyectos de mejoramiento del barrio y/o la vivienda ya existente hasta la construcción de nuevos barrios; estos últimos pueden producir el crecimiento de las ciudades en extensión o su densificación.

Si la situación inicial o el problema está asociado a una localización riesgosa para las personas, el proyecto de viviendas probablemente implicará el traslado de las familias a una nueva localización, en que las condiciones de vida sean seguras. En cambio, si la situación inicial permite el asentamiento definitivo de las familias en la misma localización, el proyecto tiene la alternativa de plantearse como el mejoramiento del barrio y las viviendas existentes o la construcción de un nuevo barrio en otro lugar de la ciudad y la reutilización del terreno en un uso alternativo (industrias, equipamiento, etc).

Respecto del tamaño, la evidencia indica que las viviendas en Colombia y Chile son en promedio bastante espaciales. Así al menos un 72% de los hogares en estos países habita en viviendas que cuentan con tres o más cuartos, en comparación con un 42% de los hogares bolivianos. Además, en Chile y en Colombia más de un 42% de los hogares ocupa viviendas con tres o más dormitorios.

➤ En Chile, el Proyecto FDI - Corfo que ejecuta el Instituto de la Construcción, que busca prevenir defectos en las viviendas sociales, tiene como claros beneficios: el ahorro en la compra y venta de viviendas, como consecuencia de compras más informadas a partir de la aplicación de la nueva metodología por parte del mercado. La reducción en reclamos también generará menores gastos en demandas y otras acciones legales, además de la reducción de los costos post-venta de las empresas constructoras e inmobiliarias.

➤ La política de vivienda habitacional chilena es generalmente considerada como exitosa. Durante la última década, la construcción de nuevas viviendas ha alcanzado niveles superiores al requerido para proporcionar viviendas nuevas familias y reemplazar las obsoletas. En un país que recién ingresa a los niveles medios de la escala de desarrollo no deja de ser un logro significativo.

Estos logros son el resultado de cincuenta años de política gubernamental, cuestión que ha consolidado los cimientos legales, institucionales y empresariales de la actual producción de vivienda y su sistema de financiamiento

➤ En Colombia, los precios de las viviendas nuevas de interés social oscilan entre \$8 millones de pesos y \$27.5 millones aproximadamente y los subsidios del INURBE entre \$3 y \$5 Millones. Suponiendo que las familias destinan el 30% de sus ingresos a satisfacer necesidades de vivienda, y que realizan aportes por el 10% del valor de la solución adquirida, por lo general se requieren ingresos superiores a dos SML para acceder a las viviendas terminadas que ofrece el mercado. En estas condiciones la población más necesitada termina excluida de las posibilidades de vivienda.

➤ Uno de los problemas particulares que presenta Bolivia, y que ha tenido una fuerte incidencia en el déficit cualitativo, se refiere a la construcción informal . Se estima que entre 45% y 55% de las viviendas urbanas producidas anualmente y más de un 80% de las viviendas construidas en la ciudad de El Alto, han sido construidas informalmente.

Un elevado porcentaje de estas viviendas exhibe severos déficit cualitativos, principalmente de servicios públicos. La viabilidad de mejoras a las viviendas mismas, pasa por legalizar las construcciones existentes. Sólo acreditando la propiedad es posible garantizar que los recursos provenientes de fondos institucionales fluyan formalmente hacia aquellas viviendas que, justamente por constituir asentamientos precarios, son las que requieren de mejoramientos mayores. En la actualidad se han emprendido diversas acciones para legalizar estas situaciones

- Bolivia aumentó el gasto en vivienda como proporción del gasto social total desde un 6% en 1989 a un 9,1% en 1999. Como consecuencia de lo anterior, este país ha visto disminuir el déficit habitacional cuantitativo en forma sistemática. Sin embargo, el principal problema habitacional que se apreció en la década pasada, fue el incremento en el déficit cualitativo. Esto se explicaría en parte por el deterioro que han venido experimentando las viviendas ya existentes, y por la fijación de estándares de calidad demasiado bajos en la construcción de nuevas viviendas a partir de la década de los 70.
  
- Para poder lograr un verdadero desarrollo habitacional en Latinoamérica, se debe vencer a la pobreza evitando los elevados niveles de desigualdad, ya que si continua así y asumiendo una tasa de crecimiento anual sostenida de 3%, a algunos países les tomaría aproximadamente 40 años, y a otros más de un siglo, para erradicar la pobreza extrema. Sin embargo, el valor de las transferencias necesarias para abatir la pobreza extrema en la mayoría de países tendría apenas que alcanzar entre el 0.5% y el 1% del PIB. El problema, por lo tanto, más que de disponibilidad de recursos es de voluntad política.

## **RECOMENDACIONES**

☑ La vivienda es el bien más costoso que la mayoría de la población puede aspirar a adquirir a lo largo de su vida, por eso el financiamiento debe garantizar cuotas de amortización ajustadas al ingreso de la familia, amplios plazos y requiere un sistema de financiación propicio, confiable y sostenible. La política de vivienda debe tener carácter de política de Estado, que trascienda al paso de los gobiernos, con objetivos claros de largo plazo; porque un problema de la envergadura de la vivienda con el déficit habitacional que tiene el país no se solucionará en un solo gobierno. Las instituciones involucradas con el sector vivienda (Universidades, Sencico, Colegios Profesionales de Ingenieros y Arquitectos, fabricantes de materiales, empresas constructoras, etc.) son las llamadas a promover reuniones, foros, conversatorios o mesas redondas para discutir estos problemas, llegar a conclusiones y de esta manera aportar alternativas, que puedan servir de elementos de juicio a las decisiones gubernamentales. Sin embargo, es esencial que en estas reuniones participen representantes del sector Público junto con los del Sector Privado y los representantes de los interesados (ej dirigentes de AAHH).

☑ Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el cual guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La idoneidad de todos esos factores debe determinarse junto con las personas interesadas, teniendo en cuenta las perspectivas de desarrollo gradual.



☑ La calidad de vida urbana nos enseña a apreciar al vecino, a amar el parque y a tener una vida alegre. Se debe apoyar las zonas de reserva para garantizar el espacio público ecológico y recreativo y evitar que la selva del cemento anule la ilusión de residir en nuestras ciudades. Impulsar lotes con servicios y muy buena calidad urbanística. Estímulos tributarios para quienes aporten sus inmuebles a la renovación urbana, para recuperar las zonas deprimidas dotadas de servicios públicos. Que se construyan parques, senderos de bicicletas y edificios que aprovechen la altura y asequibles a sectores populares y clase media.

☑ La vivienda es fruto del patrón cultural de sus habitantes, el cual definirá el lugar, diseño y área, garantizando la satisfacción de las necesidades del hábitat familiar, sin pretender cambiar su cultura de vivienda en áreas o dimensiones denominadas "económicas" que ponen en riesgo la creación de tugurios modernos. Según las normas de habitabilidad nacional y recomendaciones internacionales, como la *Organización Mundial de la Salud (OMS)*, a cada persona le corresponde 10 m<sup>2</sup> para vivir dignamente en una vivienda, y así no consolidar tugurios, como se entendió en un primer momento el Conjunto del Porvenir, de iniciativa pública, como viviendas económicas, y terminó tugurizado.

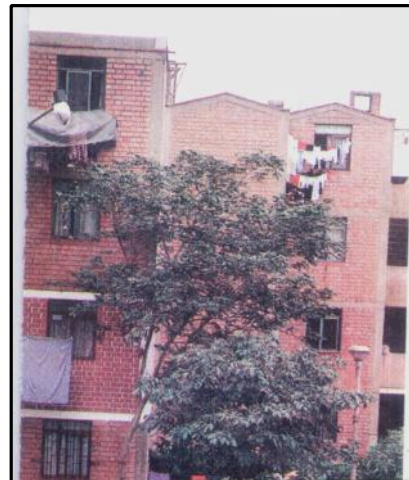
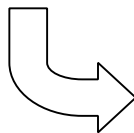


Foto 29-30: El mal uso de los pequeños departamentos del programa "Mivivenda" podría provocar la aparición de tugurios modernos

Las oportunidades están presentes ahora:

(1) La mayoría de los PP.JJ. Y similares ya cuenta con servicios básicos y titulación.

(2) El "sueño de la casa propia en lote propio" empieza a ceder paso a opciones más realistas: densificar el barrio.

(3) Las familias lo están haciendo espontáneamente:

- Convierten una vivienda unifamiliar en bi o multifamiliar.
- Construyen cuartos o departamentos en las azoteas de viviendas o edificios.
- Edifican pequeñas viviendas y departamentos en sus jardines y patios.
- Transforman la primera planta en un lugar productivo y edifican su morada en los pisos superiores.

(4) Pero la vivienda sigue siendo sub-estandar y lo más importante, encima o al lado de ellas se viene edificando el alojamiento para las nuevas generaciones de pobres urbanos.

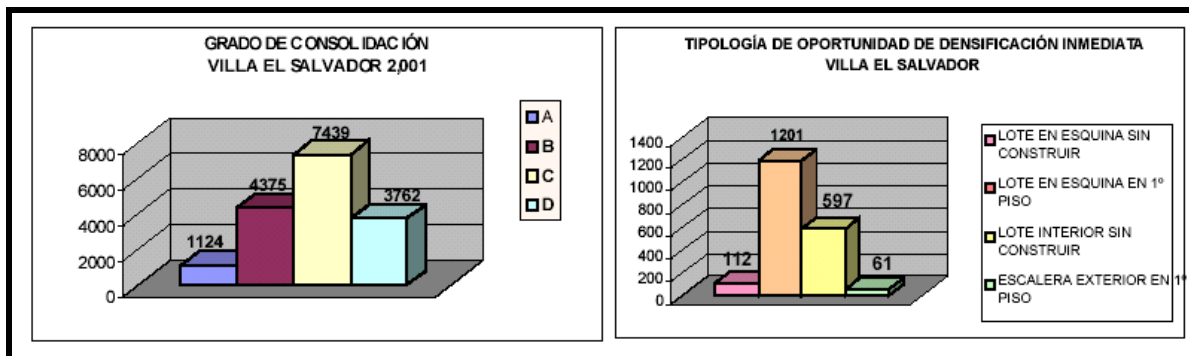
(5) Nos encontramos en el momento oportuno en el que los barrios aún no han terminado su consolidación total (grados B y C) y podemos intervenir.

(6) Con un programa de densificación:

- Se aprovecha la inversión previamente efectuada.
- Se producen viviendas de gran aceptación entre los usuarios.
- La vivienda producida tiene los niveles de habitabilidad y seguridad estructural adecuados.
- No se invierte en habilitar el suelo.
- No es necesario crear nuevas redes de servicios.
- La inversión por unidad de vivienda se reparte entre los miles de pequeños promotores inmobiliarios, que son los propios usuarios.

Solo en 28 grupos residenciales en villa el salvador, existen 1,201 viviendas en esquina en un piso, listas para densificarse (Descos).

**CUADRO N° 69**  
**DENSIFICACIÓN VILLA EL SALVADOR**



Fuente: Desco

El proceso de densificación espontánea debiera transformarse en una densificación asistida que cumpla con los requerimientos de formalización y mejoramiento de la vivienda y que produzca más unidades en el mismo lote.

☑ La ley debería ser más flexible, que permita a cada municipalidad adaptarla según sus propias realidades. Se debe derogar la ley 27157 (Ver Anexo 02) y reponer las tres normas que regían este procedimiento. El trámite debería ser sencillo: presentar el título de propiedad, una carta solicitando la licencia para construir, ampliar o demoler y presentar los planos respectivos. La municipalidad revisa esos documentos, y si el título de propiedad tiene concordancia con los planos se aprueba la licencia.

☑ Otra solución al problema de reglamentaciones es reducir la tasa de multa. La ley 27157, señala una multa del 3% del valor declarado de la obra. Sin embargo en el año 2000, cuando se publica el reglamento, el monto sube a 10%, que lejos de fomentar la construcción espanta al pequeño inversionista y al pequeño propietario.

☑ Hasta el momento solo se habla de revisar y modernizar el Reglamento Nacional de Construcciones, un documento con más de 30 años de vigencia y que no se ajusta a la realidad de la construcción del país. Esta revisión incluye debe incluir a la ley 27157, que tiene muchos problemas de aplicación.

Un servicio de asistencia técnica gratuita de buena calidad, a cargo de las municipalidades y del Ministerio de Vivienda:

a) En primer lugar, todos deben tener claro que se trata de un servicio que conviene tener. Debido a que no se ha brindado la asistencia técnica y el control de obra a los barrios populares, la buena motivación de los profesionales y su buena disposición hacia el público es fundamental.

b) Debe ser un servicio gratuito. En otras palabras, partes importantes deben subsidiarse, hasta que la sociedad valore su importancia.

c) Como el contar con un profesional perennemente para el control de los procesos constructivos elevaría los costos del proyecto, se recomienda la participación de alumnos del último año de las carreras profesionales de Ingeniería Civil y Arquitectura como parte de sus prácticas pre-profesionales. A veces los alumnos esperan un puesto, cada vez más escaso, en una constructora de prestigio para realizar sus prácticas y desperdician esta oportunidad de poner a prueba sus conocimientos, ingenio, aprender más, tomar decisiones y, a su vez, realizar una noble tarea social que los gratificaría moralmente. La presencia de un profesional experimentado se reduciría a las actividades críticas. Por experiencia del autor como supervisor de obras de autoconstrucción, se asegura que muchas veces la presencia de los colegas se reduce al llenado de cimientos y de losa aligerada, descuidando las demás partidas.

d) El servicio debe ayudar a las familias a hacer los planos de las nuevas unidades. Es indispensable que el proyectista encargado de preparar los planos realice algún estudio preliminar sobre condiciones climáticas, geográficas y sociales. En las reuniones con las familias se obtiene valiosa información que permite introducir mejoras en las primeras casas o modificar los planos para los grupos subsiguientes. Las modificaciones de los planos que han sido sugeridas por un grupo y se incorporan realmente a la casa contribuyen considerablemente a aumentar el entusiasmo de los pobladores.

e) El servicio debe orientar a los maestros de obra o a los constructores contratados por las familias. Así mismo, debe orientar a las familias en asuntos tales como la independización de aires, las dimensiones mínimas de los accesos independientes, el registro de fábrica y demás.

La experiencia internacional sugiere que es preferible la aplicación de esquemas o sistemas de subsidios directos *up-front* a la demanda. Los subsidios directos, en comparación a los subsidios a la tasa de interés, han demostrado ser más transparentes y han permitido que las familias más beneficiadas sean las de menores recursos.

Los sistemas de subsidios directos a la demanda pueden ser: (a) *flat* (unificado); o (b) progresivos en valor absoluto. Bajo el esquema de subsidio *flat* se establece un monto único de subsidio para todas las familias sin tomar en cuenta el nivel de ingreso familiar o el valor de la vivienda. El esquema *flat* elimina el efecto regresivo del subsidio a la tasa de interés ya que se financia un porcentaje mayor del valor de las viviendas de familias de bajos ingresos en comparación a las viviendas para familias de mayores ingresos. En un sistema de subsidio progresivo se otorgan montos mayores a las familias de menores ingresos que a aquellas con ingresos más altos.

Por otro lado, si bien la inclusión del "premio al buen pagador" responde a una iniciativa positiva, pues busca fomentar la cultura de crédito, vuelve confuso el tratamiento a los préstamos otorgados bajo el programa MIVIVIENDA, resultando engorroso el cálculo de los flujos futuros de repago generados por el crédito hipotecario otorgado.

Por otro lado, al igual que en el caso del subsidio a la tasa de interés, el premio al buen pagador se trata de un subsidio donde el monto del subsidio recibido depende directamente del monto del crédito solicitado, es decir a mayor monto de crédito solicitado mayor será el valor del subsidio a recibir (el subsidio potencial equivale a 20% del valor del préstamo). Esto favorece también a las personas que tienen mayor capacidad de endeudamiento y que por tanto deberían recibir un subsidio menor.

Para calcular el subsidio implícito del programa MIVIVIENDA -a través del subsidio a la tasa de interés y del “premio al buen pagador”- Morris F, Marulanda L y Riofrío G realizaron una serie de estimaciones donde se compara el costo de un crédito típico de MIVIVIENDA con los costos de mercado. Los resultados se muestran en el Cuadro N° 67.

Para el cálculo de los distintos niveles de subsidio se descontaron los flujos de repago del crédito a tasas de mercado estimadas en 15% anual en dólares, tomando como referencia la tasa de interés máxima que cobra la banca comercial para sus productos de crédito hipotecario a las familias que constituyen su mercado objetivo; dicho valor actual fue calculado para diferentes costos de las viviendas en un rango entre US\$10,000 y US\$ 30.000. Los resultados indican que una familia que financia la adquisición de una vivienda con un crédito MIVIVIENDA a veinte años por US\$30,000 estaría recibiendo un subsidio implícito de US\$8,794, mientras que una familia de más bajos recursos que adquiere una vivienda con un crédito de US\$10,000 estaría recibiendo un subsidio implícito de alrededor de US\$2,930. El subsidio implícito del programa si se considera un financiamiento a veinte años equivale a 29.3% del monto del crédito.

Se realizó un ejercicio similar para obtener los subsidios absolutos y relativos para financiamientos de montos similares pero a diez años de plazo. El subsidio implícito en ese caso equivale al 25.9% del monto del préstamo. ¿Resulta razonable que el gobierno destine mayores recursos para financiar subsidios a familias de altos ingresos que a las familias más pobres?. Probablemente MIVIVIENDA permita que las empresas constructoras puedan agotar el actual inventario de viviendas que no han vendido a raíz de la recesión, pero es menos probable que logre que la oferta de soluciones habitacionales y el financiamiento cubra el grueso de la demanda, la cual aspira a viviendas más baratas.

**CUADRO N° 67**  
**ANÁLISIS DE SUBSIDIOS IMPLÍCITOS BAJO EL ESQUEMA DE**  
**FINANCIAMIENTO DE MIVIVIENDA**

	Plazo = 10 Años			Plazo = 20 Años		
	10.000	20.000	30.000	10.000	20.000	30.000
Valor Préstamo (US\$)	10.000	20.000	30.000	10.000	20.000	30.000
Plazo (meses)	120	120	120	240	240	240
Tasa de interés activa anual						
<i>Mivivienda (%)</i>	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%
<i>Mercado (%)</i>	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
Cuotas (US\$)						
<i>Mivivienda</i>						
Sin Premio Buen Pagador	142,5	285,1	427,6	109,0	217,9	326,9
Con Premio Buen Pagador	114,0	228,0	342,1	87,2	174,4	261,5
<i>Mercado</i>	155,6	311,2	466,8	124,8	249,5	374,3
Subsidio Implícito (US\$)						
<i>Por Tasa de interés</i>	734	1.468	2.201	1.164	2.329	3.493
<i>Por Premio BP</i>	1.853	3.706	5.560	1.767	3.534	5.301
<i>Total</i>	2.587	5.174	7.761	2.931	5.863	8.794
Subsidio Implícito (% préstamo)	25,9	25,9	25,9	29,3	29,3	29,3

Fuente: Morris F, Marulanda L, Riofrío G

Los niveles de subsidio de MIVIVIENDA si se comparan sus condiciones con un crédito del mercado a 13% disminuyen a 20.6% en caso de préstamos a 10 años y a 21.4% para los préstamos a veinte años. El premio del buen pagador constituye el subsidio más importante del programa (alrededor del 20% del monto del crédito, muy cercano al subsidio nominal).

Se entiende que uno de los principales retos del programa MIVIVIENDA es el de crear los incentivos para reducir los costos asociados a la construcción de viviendas, cerrando así la brecha entre la oferta y la demanda. Sin embargo, parecería que el actual esquema introduce un problema de selección adversa, al promover la construcción de soluciones habitacionales no en función de la demanda sino en función de la capacidad de endeudamiento de algunos beneficiarios.

En conclusión, es difícil estimar el valor de los subsidios que ofrece el programa MIVIVIENDA, ya que aparte del subsidio a la tasa de interés se debería incluir el costo del seguro de crédito que ofrece el programa. Asimismo, los subsidios no son transparentes ni fáciles de evaluar, lo que implica que la población beneficiaria no percibe en que consiste el beneficio que recibe.

Si relacionamos el tema del subsidio a los estudios de demanda de viviendas en Lima Metropolitana realizados por CAPECO se comprende mejor el problema potencial que se viene generando. Según este estudio, existen unas 47.090 familias dispuestas a adquirir viviendas entre US\$ 20.000 y US\$ 30.000; 17.195 familias dispuestas a adquirir viviendas entre US\$ 15.000 y US\$ 20.000; mientras que 63.940 familias podrían acceder a viviendas por debajo de US\$ 15.000. Se entiende que estas últimas son justamente aquellas con menores posibilidades de satisfacer su demanda, dado que su capacidad de endeudamiento es muy limitada, reduciendo inclusive el acceso a módulos de vivienda de US\$ 5.000 que según información de MIVIVIENDA y el Banco del Trabajo, algunos pequeños constructores estarían dispuestos a ofrecer. La pregunta que planteamos es: ¿Para qué subsidiar más a aquellas familias que están dispuestas a adquirir viviendas de US\$ 20.000-US\$ 30.000?

Financiamiento paso a paso para quien construye por etapas. Financiamiento al productor y al adquiriente:



- Los créditos para el mejoramiento y la densificación deben ser pequeños y repetidos. Sobre un mismo lote puede haber más de un crédito, siempre que haya varios propietarios, aún si son familiares.
- Los montos de crédito y las modalidades de préstamo deben adecuarse a las necesidades de inversión y no al revés, como sucede comúnmente.
- Las tasa de interés deben ser las más baratas del mercado de créditos en la modalidad de banca personal, No debería hacer subsidios al interés, pues ellos ahuyentan la competencia entre distintas entidades financieras para intervenir en este mercado.
- El subsidio es un elemento clave para iniciar al pequeño productor o al comprador de bajos recursos para adquirir una vivienda adecuada. En principio los subsidios deben ser transparentes. El primer subsidio será a la asistencia técnica, que ahora no tiene demanda en el mercado popular. Una vez que el proceso haya despertado interés en las familias peruanas, recién se podrá empezar a cobrar por la asistencia técnica.

Que el subsidio se anuncie y aparezca en la política pública de vivienda del país es un significativo paso, así como el intento de crear y promover mecanismos para asegurar el acceso de los peruanos pobres. Dicho subsidio es indirecto, lo manejaría la empresa privada promotora, que ofertaría un "módulo", el inicio o base para la edificación de una vivienda, como las que se construyen en Barrios Altos, mediante el Programa Martinete, 52 m<sup>2</sup> en total con un costo aproximado de US\$ 115 /m<sup>2</sup> de construcción con lo cual el costo total de la vivienda es de US\$ 6 000.

Si se compara el costo de US\$ 115/m<sup>2</sup> del Programa Martinete, esta cifra es muy semejante a la que un autoconstructor aplica directamente mediante un maestro de obra para construir su vivienda. Esto nos demuestra que con una debida asistencia técnica que devenga de los gobiernos locales, o que traiga el propio subsidio, se pueden abaratar más aun los costos de construcción, si el subsidio fuera directo, en el que el propio usuario aprovecha los recursos materiales y humanos locales (ayuda familiar).

☑ Se debe evaluar el impacto neto de los subsidios ya que la reactivación del sector de construcción debido al impulso que le daría la puesta en marcha de unos programas de incentivo a la vivienda como los propuestos resulta en un incremento de ingresos al fisco en la forma de: a) recaudación por mayor IGV, b) incremento de los ingresos del impuesto a la renta de empresas y trabajadores del sector, y c) aumento de ingresos por el efecto multiplicador sobre actividades conexas que se deriva en aumento de impuesto a la renta. CAPECO ha preparado algunas estimaciones al respecto que habría que validar que mostrarían que se podría recuperar un 50% del costo fiscal de los subsidios (en el caso de los programas que tienen un mayor subsidio en proporción a la solución habitacional promedio).

☑ Una preocupación válida es la de cómo financiar estos programas. Cualquier programa de subsidio directo a la vivienda constituye un gasto no recuperable o a fondo perdido, y por lo tanto involucra una partida presupuestal. Esta partida no necesariamente implica un incremento en el monto de subsidios que en la actualidad se otorgan al sector. Debido a que los subsidios actuales no son transparentes, no se ha cuantificado claramente los montos que el gobierno está destinando a subsidiar el sector, sin que exista mucha claridad sobre los alcances y el impacto de estos subsidios. Como ya se indicó, los programas de MIVIVIENDA y del Banco de Materiales tienen componentes de subsidios relativamente altos (entre 20 y 30% en el caso de MIVIVIENDA y encima del 37% en el Banco de Materiales, asumiendo en ambos casos que todos los créditos se recuperan).

En el caso de los recursos de MIVIVIENDA, se estima el número de familias que se podrían beneficiar del Programa, tal como está diseñado, bajo las actuales condiciones, por cada US\$10 millones gastados por el programa. Los supuestos que son la base de esta estimación son los siguientes:

- a. Préstamo promedio de US\$17,500 (monto acorde con los préstamos aprobados durante los cinco primeros meses del 2001);
- b. Tasa de interés de MIVIVIENDA = 12,5%
- c. Tasa de interés de mercado = 15%

- d. Plazo de 20 años
- e. Premio al Buen Pagador de 20% del valor de la cuota

Bajo estas condiciones, el costo para el programa está dado por: (i) un subsidio indirecto de US\$2,037 (11.6% del valor del crédito) por el beneficio otorgado al prestatario derivado del diferencial de tasas de interés; y (ii) un subsidio de US\$3,093 (17.7%) por el premio al Buen Pagador. Por lo tanto, el costo total para el programa por préstamo sería de US\$5,130 (29.3% del valor del crédito). Esto quiere decir que cada US\$10 millones utilizados por el fondo, bajo las condiciones vigentes, permitirían que 1,949 familias accedan a una vivienda.

Cabe señalar que este préstamo promedio exigiría que la familia afronte una cuota promedio mensual de US\$153, lo que implica que la familia debería tener ingresos mensuales no menores a US\$500. De acuerdo al nivel de ingresos con el que debería contar la familia que sería típicamente beneficiada por el Programa MIVIVIENDA, estas familias pertenecerían a los niveles socioeconómicos B1 y B2, y en menor medida al nivel C1. Lo más probable es que, dados los incentivos perversos que tiene el programa MIVIVIENDA para fomentar la adquisición de viviendas más costosas, las empresas constructoras y los bancos sigan dirigiéndose a los segmentos de mayores ingresos por resultar más atractivos y de menos riesgo. Cabe señalar que hay un costo adicional que es difícil cuantificar pero que puede ser importante, es aquel que se desprende de la cobertura del 33% del crédito que otorga el Fondo a la entidad financiera en caso el prestatario incumpla sus pagos.

Si se quisiera utilizar estos mismos US\$10 millones para financiar un programa de subsidio directo, estimando un costo promedio de vivienda de US\$8000 y un subsidio promedio de 20% de ese valor, se podría financiar un programa de subsidios para 6,250 familias (más de tres veces el número de beneficiarios de MIVIVIENDA), con el beneficio adicional que estaríamos favoreciendo a familias de menores ingresos.

Otra posible fuente de recursos serían los fondos que se piensa continuar destinando al Banco de Materiales. Es claro que es necesario discontinuar los programas de esta institución ya que se han convertido en programas de subsidio directo encubiertos y mal focalizados y con un alto costo operativo (comisión flat de 10% del monto de crédito).

Es difícil que se recupere la credibilidad de esta institución como prestamista de primer piso. Si suponemos que el gobierno está dispuesto a prestar US\$100 millones al año a través del Banmat (le acaba de otorgar S/100 millones para que preste en el sur del país) y estimamos un subsidio promedio de 37% (obtenido de comparar un crédito Banmat con un crédito de mercado en soles a diez años a una tasa de 15% nominal), se aprecia que existe un margen muy amplio para utilizar esos fondos en un esquema de subsidio directo. US\$100 millones en el programa Banmat permitiría colocar 58,333 créditos de S/6000 cada uno en una primera vuelta.

Considerando la baja recuperación, se estima que no se podría colocar más de un 15% en una segunda rotación. Alternativamente, un esquema de subsidio directo bien diseñado, con productos alternativos con un subsidio promedio de S/2,400 permitiría otorgar 116,667 subsidios directos.

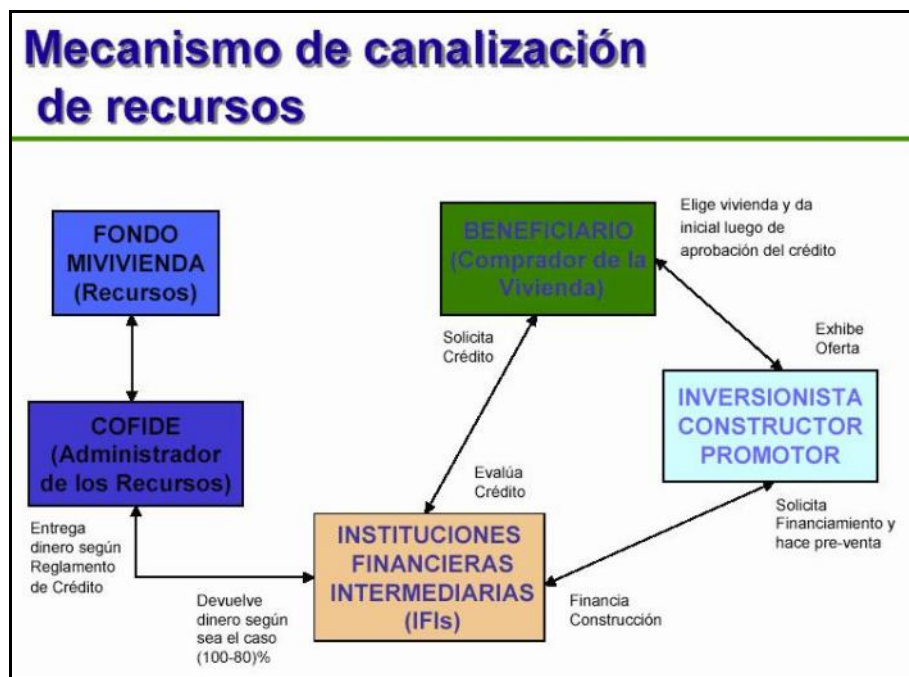
Asimismo, se puede tratar de obtener recursos de organismos internacionales para ayudar a solventar parcialmente el costo del programa, particularmente los costos al inicio de la implementación del plan de reformas al sector, incluyendo asistencia técnica para un fortalecimiento integral del sector.

Los recursos totales del Fondo Mivivienda bordean los 700 millones de dólares. De este monto han sido colocados (a Agosto del 2,004) en créditos aproximadamente 300 millones de dólares y para fines del 2,004 se habían usado más de la mitad del fondo. Es por ello que el Estado debe lanzar al mercado nuevos productos financieros ya que el Fondo Mivivienda presta dinero más rápido de lo que se le devolverá, por tratarse de un préstamo a largo plazo (10 a 20 años), y lo que es peor aun; en caso de morosidad, Cofide responde ante las entidades financieras (Infografía N° 05).

No es muy creíble el imaginarse a Cofide embargando departamentos, cuyo costo real es de \$18,000, y rematándolos para que el Estado (y el Fondo Mivivienda) recuperen unos \$30,000 que es el precio del departamento en el mercado.

Capeco ha presentado una propuesta al Congreso para titulizar las hipotecas para que el Fondo Mivivienda pueda seguir creciendo y no se acabe. Esta titulación de las hipotecas es un tema pendiente y muy urgente y, por otro lado, se solicitó que los intereses que paguen los créditos hipotecarios se puedan descontar del Impuesto a la Renta.

La titulación de hipotecas busca crear un mercado secundario, es decir que las AFP y los bancos tengan las hipotecas que se negocien en el mercado de valores, y así el Fondo Mivivienda se convierta en un fondo revolviente.



Infografía N° 05

Fuente: Mivivienda

☑ Las decisiones de inversión en proyectos de viviendas sociales suelen adoptarse aplicando el criterio del mínimo costo. Se supone que los beneficios sociales netos de tales proyectos son positivos, es decir sus beneficios son mayores que sus costos.

El problema, en relación a los costos, es que las decisiones generalmente toman en cuenta sólo los costos directos de los proyectos: construcción y terreno. Para un tipo determinado de vivienda, los costos de construcción son semejantes, independiente de dónde ésta se localice. En consecuencia, el elemento diferente en el establecimiento del costo mínimo será el terreno, por lo que el precio del suelo es lo que determina las decisiones de inversión en vivienda. El suelo es más barato en aquellos lugares en que existe una menor cantidad de inversiones en servicios urbanos en los alrededores. Por lo tanto, los proyectos de viviendas sociales que presentan el mínimo costo son aquellos ubicados en terrenos de la periferia de las ciudades, escasamente dotados de la infraestructura y el equipamiento requeridos.

Siguiendo este criterio, las decisiones de inversión en viviendas sociales producen como resultado un crecimiento de las ciudades que obliga al estado a construir la infraestructura y los servicios complementarios en las zonas de la ciudad donde se han localizado las viviendas.

Si se consideran todos los costos en que finalmente el país incurre por el crecimiento de las ciudades, es decir, los costos directos de los proyectos de vivienda más los costos de las inversiones complementarias que se van realizando en las zonas de viviendas sociales a lo largo del tiempo, probablemente se llegue a la conclusión que se han adoptado decisiones que no corresponden a las de mínimo costo.

Si a los costos asumidos por el Estado se agregan los verdaderos costos que ha debido experimentar la población “beneficiaria” de los proyectos de viviendas sociales, por haberse visto obligada a vivir por un cierto período de tiempo en un barrio sin pavimento, sin colegios cercanos, con gran congestión en los servicios de salud; o por verse obligada a vivir permanentemente en un lugar muy distante de su lugar de trabajo,

se podría llegar a la conclusión que se han adoptado decisiones francamente irracionales. Además, los supuestos beneficios sociales del proyecto de viviendas pueden verse neutralizados por los costos de las molestias y privaciones de servicios indispensables, gasto de tiempo y dinero en transporte y frustración de expectativas.

Otro aspecto del costo de proyectos de viviendas sociales en barrios insuficientemente dotados es el aumento de la congestión, que representa un mayor costo no sólo para la población beneficiaria del proyecto, sino para toda la población consumidora de los servicios congestionados.

La localización masiva de viviendas sociales sin tener en cuenta los costos de los servicios complementarios puede obligar a expandir los sistemas prestadores de tales servicios hacia lugares inadecuados, obligándolos a incurrir en mayores costos operacionales. Si éstos son posteriormente cobrados a los consumidores, resultará la paradoja que la población más pobre, beneficiaria de viviendas sociales, deberá pagar un mayor precio por los servicios urbanos que consume.

Si los mayores costos operacionales no son cobrados a los consumidores, será un mayor costo para las empresas o instituciones prestadoras del servicio. En definitiva, un mayor costo para el país.

Dada la magnitud de los déficit cualitativos por falta de servicios públicos, hacinamiento, o mala calidad de las construcciones, el diseño de una política que intente solucionar el problema habitacional tendría que considerar la necesidad de apoyar, no sólo a aquellos hogares que no cuentan con una vivienda establecida, si no también a aquellos que tienen una vivienda propia, pero que no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad. La atención a la pobreza no es posible que se reduzca a la formalización de la propiedad. Igualmente importante son la instalación de redes de agua potable y saneamiento, electricidad, cuidar un crecimiento ordenado de las ciudades lo que, indudablemente, aumentará la calidad de vida y por lo tanto la productividad de los pobres.

☑ De la mano de la instalación de nuevas redes de saneamiento, se debe considerar, como parte de una adecuada política de vivienda; el mejoramiento de la infraestructura existente con el objetivo de que la mayoría de los peruanos tengamos acceso a servicios básicos de calidad, en cantidad suficiente, en forma continua y a un costo real.

Poner de relieve en las políticas territoriales, urbanas y habitacionales el objetivo de superar la pobreza y la indigencia, y articularlas con estrategias y mecanismos más amplios de desarrollo social a escala nacional y local. El gobierno debe asumir la especial responsabilidad de dar prioridad a las políticas nacionales urbanas, de vivienda y medio ambiente para acrecentar la equidad, acogiendo a todos los sectores en el proceso de gestión urbana y habitacional, asegurando su acceso a la educación, la salud preventiva, el agua potable, la canalización de evacuación de aguas servidas, áreas verdes, recreación, el comercio, el transporte, la protección al medio ambiente y las fuentes laborales.

El enfoque integral de programas de vivienda debe agregar a los proyectos de construcción de unidades habitacionales el contexto del barrio y de la ciudad. Desde esta perspectiva, la inversión en viviendas debe realizarse de modo de entregar junto con la solución habitacional, un conjunto de servicios provistos por la ciudad. Para ello se pueden visualizar dos alternativas extremas: construir las viviendas en un terreno dotado de la infraestructura y el equipamiento necesario para satisfacer todos los requerimientos mínimos o construir las viviendas en zonas de la ciudad en que la infraestructura y el equipamiento no existen, y por tanto deberán construirse adicionalmente a las viviendas.

El precio del suelo incluye (internaliza) todos los atributos con que cuenta, por lo que un terreno con mayor dotación de servicios e infraestructura debería representar un costo tal en el proyecto de vivienda, que lo haga similar a construir las viviendas más la infraestructura y el equipamiento en un terreno sin servicios.



Sin embargo, hay algunos elementos que tener en consideración:

-Los terrenos con buena dotación de servicios, generalmente cuentan con niveles y tipos de servicios que superan los estándares mínimos, los que están internalizados en su costo.

-Los organismos o entidades que internalizan los costos no son los mismos en el caso de un terreno caro y bien dotado que en el caso de un terreno barato e insuficientemente dotado.

-Como consecuencia de lo anterior, si las inversiones en vivienda se financian con recursos que no son estatales (como en el caso de los Fondos), éstos no están dispuestos a asumir los costos adicionales que representa un terreno más caro o las inversiones complementarias a la vivienda. Este punto de vista incluso es adoptado cuando es el Estado el que invierte, pero los recursos son asignados sectorialmente: el sector vivienda no está dispuesto a destinar parte de sus recursos a invertir en otros sectores, tales como agua potable o educación.

El resultado ha sido que los programas de vivienda social se han desarrollado, en la mayoría de los casos, como programas cuyo único objetivo es proveer viviendas a la población de menores recursos y, como consecuencia, se han construido importantes cantidades de viviendas en zonas periféricas de las ciudades, sin contar con las mínimas dotaciones de servicios básicos, como educación o salud, constituyendo barrios inseguros, con mala accesibilidad al resto de la ciudad.

Aumentar sustancialmente las soluciones habitacionales para hacer frente a las carencias de alojamiento, en especial de las familias de menores recursos, en un número que debería ser, por lo menos, igual al de los nuevos hogares que se forman anualmente, para así evitar que el déficit cuantitativo continúe incrementándose. El déficit por hacinamiento sugiere además otro tipo de consideraciones para las viviendas urbanas. En la medida que los hogares que sufren problemas de *hacinamiento*, habita en casas construidas con materiales de calidad buena o aceptable, se pueden utilizar esquemas similares a los que intentan solucionar el déficit cuantitativo, es decir otorgar financiamiento para ampliación a través de un esquema combinado de ahorro previo,

subsidios y crédito hipotecario. Los subsidios pueden ser tanto en dinero como en especie. Sin embargo, la solución del problema es bastante más compleja cuando las viviendas se encuentran ubicadas en departamentos, por cuanto las posibilidades de ampliación son nulas.

La evidencia sobre costos de construcción señala que pueden reducirse en forma apreciable, con avances importantes ya logrados mediante la industrialización de la construcción, la cual logra economías de escala y de tiempo recurriendo a prefabricados. Ello ha dado respaldo a propuestas recientes que enfatizan la construcción de “megaproyectos” de viviendas de interés social, y que podrían definir el perfil de la oferta de nuevas viviendas en los años venideros.

Se debe insistir en la búsqueda de abaratar aun más los costos en construcción. La situación económica actual por la que atraviesan la mayoría de los peruanos sin una vivienda de calidad es preocupante, por ejemplo veamos que a pesar de las facilidades y bajos costos que implica acceder a una vivienda del programa Techo Propio, solamente hubieron 1,559 solicitudes para los dos mil bonos que se ofrecieron en la convocatoria de Febrero del 2,003.

Para las construcciones nuevas es de vital importancia la fijación de estándares de calidad adecuados y el establecimiento de mecanismos de control de los mismos, con el objeto de impedir que el déficit cualitativo continúe aumentando. Esto también implica especificar condiciones de entrada para las firmas constructoras y exigir garantías de cumplimiento de los contratos, para los grandes proyectos de construcción de Viviendas de Interés Social. Lo que se persigue en definitiva es que la calidad de las viviendas corresponda a la inversión de largo plazo.

☑ Sin duda es más sano que los beneficiarios se acojan a planes de ahorro programado porque en esta forma generan cuotas iniciales más altas que permiten disminuir el valor del crédito y por lo tanto la carga financiera que conlleva el endeudamiento. Además el programa de ahorro permite a los organizadores de cada proyecto y a la respectiva entidad financiera conocer el comportamiento de pagos del cliente previamente a la generación de una relación crediticia.

☑ El modelo de prefabricación de módulos unitarios de vivienda debe permitir su integración en la ciudad con unos criterios urbanos coherentes, que aseguren la sostenibilidad de la solución a largo y medio plazo. La prefabricación ligera no resuelve los problemas de parcelación, de reserva de espacios libres y espacio para equipamiento comunitario, tampoco resuelve los problemas de ocupación ni de densidad.

Se demuestra que no es suficiente con construir módulos que luego acaban dispersos por las zonas de “invasión” o asentamientos informales, sino que es necesario abordar el problema de la Comunidad conjuntamente.

☑ Por todo lo expuesto, una política de vivienda efectiva debe buscar lograr el desarrollo en el País de una oferta de vivienda de interés social amplia, competitiva por su calidad, asequible por su precio a los hogares de menores ingresos, que respete la diversidad cultural de las regiones y responda a las necesidades generadas por la heterogeneidad física y climática del territorio, que contribuya a tecnificar el uso de materiales y los sistemas constructivos propios de cada región generando en ellas empleo e ingresos, que concorra a la preservación del medio ambiente y al desarrollo sostenible de los centros urbanos, y que eleve el nivel de calidad de vida de los ciudadanos.

**Resumen:** En resumen, los elementos principales que deben constituir la política nacional de vivienda se agrupan bajo los siguientes aspectos: (i) el reordenamiento del marco institucional y legal del sector, (ii) la profundización del sistema de financiamiento habitacional privado y (iii) la formulación de programas encaminados al mejoramiento del hábitat y la producción de vivienda.

a) El reordenamiento del marco institucional y legal del sector implica:

- Concentrar las decisiones de política habitacional en una entidad que planifique y coordine la acción del Estado en el sector, la cual deberá cumplir el papel de promoción de la inversión privada, regulación y supervisión del sector vivienda. En principio, esta entidad podría ser el actual Viceministerio de Vivienda y Construcción. Dicha institución debe evaluar las acciones de política y plantear las modificaciones necesarias a los programas públicos.
- Fortalecer las competencias de los gobiernos locales y regionales como gestores del desarrollo de la vivienda y las ciudades en sus ámbitos respectivos en concordancia con las políticas nacionales. Incluyendo aspectos de planeación y reglamentación urbana, manejo de suelos y provisión de infraestructura de servicios permitiendo incrementar la oferta de áreas urbanizables para la localización de vivienda social.
- Fortalecer las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil que incidan en el desarrollo del sector.
- 
- Actualizar, modificar o enmendar las leyes, normas y reglamentaciones de las cuales depende el correcto funcionamiento del sector, incluyendo la Ley de Habilitaciones Urbanas y el Reglamento Nacional de Edificaciones, entre otras.

b) La profundización del sistema de financiamiento habitacional privado requiere:

- Diseñar una política de financiamiento de vivienda y en el caso que se determine un papel asistencial del estado, dirigir los programas de vivienda hacia constituir un sistema de subsidios directos, transparentes y focalizados. El subsidio debe ser directo y dirigido hacia el poblador no hacia la vivienda o el endeudamiento. Esto evita crear distorsiones en el mercado de crédito, desincentiva la morosidad y no implica mayor costo que el subsidio a la tasa de interés utilizado en la actualidad.
- Promover el desarrollo de los mercados inmobiliarios y de crédito hipotecario, incluyendo entre otros los temas de: a) Promoción del desarrollo de instrumentos hipotecarios; b) resolver algunos temas vinculados a la titulación; c) mejorar la información disponible sobre los créditos hipotecarios, d) propiciar la

estandarización de contratos hipotecarios , e) fortalecer el rol de COFIDE como promotor del mercado de crédito hipotecario, f) profesionalizar el gremio de corredores de bienes raíces, y g) corregir deficiencias administrativas y de procedimiento que elevan los costos de transacción.

- Desarrollar otros instrumentos y alternativas de financiación de vivienda como el seguro de crédito hipotecario y la financiación de vivienda vía microcrédito

c) La formulación de programas encaminados al mejoramiento del hábitat y la producción de vivienda involucra:

- Diseñar programas de vivienda que permita facilitar el acceso a la propiedad de los sectores de menores recursos. Las distintas propuestas deberán discriminar en función de segmentación del mercado y tipos de productos de vivienda
- Crear un sistema de subsidio directo a la demanda para la adquisición y mejoramiento de vivienda. Este apoyo debe responder a una política de Estado coherente, con subsidios eficientes, transparentes y focalizados hacia las familias más necesitadas.
- Reformar o sustituir los actuales programas del Estado (i) crédito directo del Banco de Materiales con tasa de interés subsidiada y (ii) Fondo hipotecario MIVIVIENDA. El cual no constituye un esquema promotor de la vivienda popular.
- Dar prioridad y concentrar la mayoría de los recursos que el actual gobierno este dispuesto a invertir en el sector, en programas para mejoramiento de los asentamientos existentes, atendiendo las necesidades de, infraestructura física y de servicios sociales y comunitarios.
- Realizar un programa dirigido al mejoramiento de la vivienda, incluyendo modalidades que permitan atender la diversidad de la demanda existente, como podría ser sub programas dirigidos a la destugurización de zonas centrales de los cascos urbanos tradicionales y densificación de barrios.
- Realizar un programa de apoyo a la producción de vivienda nueva. Además de la posible producción de vivienda nueva por parte de los empresarios de la construcción, es importante darle especial r a la construcción de vivienda nueva en lote habilitado con servicios. Esto con el fin de apoyar los esfuerzos del país en la

regularización de la tenencia del suelo. En la actualidad el 71% de los hogares del Perú son propietarios.

# **CAPÍTULO 6:**

# **Anexos y Bibliografía**

## **INDICE DE ANEXOS**

- 1) LA VIVIENDA, DEFINICION DE LAS NACIONES UNIDAS
- 2) EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
- 3) LA LEY 27157
- 4) DECRETOS SUPREMOS N° 030 Y N° 011
- 5) VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES (ONG'S)
- 6) II JORNADAS IBEROAMERICANAS DE DISEÑO DE VIVIENDA DE BAJO COSTO - PROGRAMA DE CAPACITACION PARA LA CONSTRUCCION CON TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS
- 7) RECOMENDACIONES DEL FMI PARA UN MERCADO PROPICIO DE VIVIENDA
- 8) PROGRAMAS SEGÚN LA SITUACION DEL USUARIO
- 9) OIT: EL COOPERATIVISMO EN EL PERÚ Y AMERICA LATINA
- 10) PERSPECTIVAS CON POLÍTICAS ACTUALES
- 11) AJUSTES QUE SE DEBEN REALIZAR PARA TENER UNA POLÍTICA DE VIVIENDA ESTABLE Y DURADERA
- 12) PRESCRIPCIONES Y PROSCRIPCIONES PARA LOGRAR QUE LOS MERCADOS DE VIVIENDA FUNCIONEN
- 13) LA HISTORIA DE CAPECO

## **ANEXO 1**

### **LA VIVIENDA DEFINICION DE LAS NACIONES UNIDAS**

Vivienda es donde se vive la vida y en la cual se conforma el hábitat inmediato. Donde se está viviendo. De ahí su nombre, de ahí que déficit de vivienda es déficit de vida. Sin duda, vivienda y vida van juntas, si falta la vivienda, la familia se disgrega y sufre el desamparo al quedarse sin hogar. La vivienda es considerada uno de los aspectos básicos para la organización y protección de la familia.

#### **RECORDEMOS ENTONCES QUE:**

Toda vivienda debe ser mas que un simple lugar donde se cobije la gente. Debe reunir tres valores fundamentales:

1.- EL VALOR ABRIGO (dado por el espacio interior cubierto y definido en sus cuatro lados) que brinda satisfacción a las necesidades materiales del hombre y su familia. Esto depende de las superficies de las habitaciones y en segundo lugar de la calidad de los materiales empleados.

2.-EL VALOR HOGAR que es todo aquello que brinda al alojamiento su carácter familiar. Sus principales elementos constitutivos son:

a)buena vinculación de los ambientes para la expansión y la intimidad, así como para el desarrollo de las tareas domésticas.

b)calidad y conservación de los materiales constitutivos del alojamiento, evaluados desde el punto de vista económico.

c) tener iluminación , ventilación, asoleamiento, calefacción y seguridad.

d) y finalmente tener infraestructura de servicios: agua, desagües, cloacas, electricidad etc.



3.-EL VALOR SOCIAL que dependerá:

- a) de la ubicación de la vivienda respecto a los lugares de trabajo.
- b) su conexión, lo mas directa posible , con equipamientos comunitarios: centros comerciales, educacionales, salud, culto , sociales y deportivos.
- c) del espacio libre :plazas, espacios verdes, campos de juego y de deportes.
- d) los especialistas en sociología incorporan en este rubro lo que llaman " el medio social envolvente" que significa la posibilidad de potenciar al máximo la relación con el vecindario como medio de lograr una expansión equilibrada y participativa del hombre su familia.

## ANEXO 2

### **EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO**

La reorganización ministerial acordada por el Congreso de la República, ha incluido una buena noticia para el sector construcción, la resurrección del antiguo Ministerio de Vivienda y Construcción con el agregado (en el título que no en las funciones) de Saneamiento.

Al momento de su desaparición, en los aciagos días del año 92 durante la instauración de la dictadura, el Ministerio estaba a la cabeza de un importante conjunto de instituciones que en esos momentos sufrían ya las presiones de quienes pugnaban por su clausura, pero que habían desempeñado funciones complementarias y valiosas para el sector. Estas instituciones fueron conformando un conjunto coherente a través de muchos años, durante los cuales se entrenaron y capacitaron técnicos y funcionarios en tareas que, de pronto, fueron suspendidas para "achicar el Estado", liberándolo de una de esas tareas que, como la vivienda "debía resolver cada familia". Hace diez años que esa armazón institucional empezó a desmontarse, se inició el cese de técnicos y especialistas y la dispersión de archivos y proyectos. Lo paradójico es que cuando el dictador quiso poner en ejecución un programa de construcción de viviendas, apremiado por la recesión, no encontró como hacerlo: el programa Mi Vivienda, mal planteado desde un principio, se paseó de ministerio en ministerio, remendando una y otra vez sus condiciones, cerca de tres años, sin encontrar cómo despegar: le faltó el soporte institucional y técnico.

Recordando cuáles eran las más importantes instituciones, que bajo la tutela del Ministerio de Vivienda y Construcción, se ocupaban del problema habitacional: La política era dirigida por el Ministerio, a través de sus viceministerios de Vivienda y Construcción. La investigación y el asesoramiento estaban a cargo del *ININVI*

(Instituto de Investigación y Normalización de la Vivienda) y del INADUR (Instituto Nacional de Desarrollo Urbano, heredero de la ONPU).

La capacitación de técnicos de mandos medios se cumplía a través de SENCICO (Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción). La empresa pública *ENACE* tenía la misión de planificar y organizar las licitaciones para la construcción de viviendas y urbanizaciones financiadas con parte del *FONAVI*. Este fondo, administrado por el BANCO DE LA VIVIENDA, era también transferido, en parte, a las Asociaciones de Ahorro y Crédito para Vivienda, entidades privadas más conocidas como MUTUALES. Finalmente, el BANCO CENTRAL HIPOTECARIO, la institución más antigua del sector, y el BANCO DE MATERIALES fueron las instituciones encargadas de proporcionar créditos las familias.

La muerte de ese edificio institucional comienza en el mes de diciembre de 1992 cuando se dicta el Decreto supremo N° 029-91 - VC, por el cual se declara en reorganización todo el sector. Sin embargo un anuncio de que algo se tramaba fue dado antes, con ocasión de la aprobación del Presupuesto para 1992; no figuraban en él las partidas para el *ININVI* y para el INADUR, 0.04% del *FONAVI* cada una. El tiro de gracias fue dado como una de las primeras acciones inmediatas al golpe de abril del 92 por el D.L N° 25491 que. Olvidando la reorganización, ordenó la fusión del Ministerio de Vivienda y Construcción con el de Transportes y Comunicaciones. Lo que sucedió en el hecho es que se desmembró Vivienda entre éste y el Ministerio de la Presidencia recién creado y al que se atribuyó todas las dependencias ejecutoras de programas, *ENACE*, Sedapal, Banco de Materiales, *FONAVI*, con el evidente propósito de usarlas políticamente y como efectivamente sucedió después.

La desaparición del Banco Hipotecario, del de la Vivienda, la liquidación de *ENACE*, la eliminación del *ININVI*, etc. no fueron sino los pasos sucesivos que dejaron a la dictadura con las manos libres para el empleo corruptor de los recursos de la vivienda.

El Ministerio que acaba de crearse tiene la misión de reconstruir el sector de una manera moderna, de modo que se evite la frondosidad de antaño y que se aprovechen las experiencias pasadas.

### **ANEXO 3**

#### **LA LEY 27157**

Establece los regímenes de regulación de edificaciones construidas de manera informal hasta el 20 de Julio de 1999; declaración de fábrica de edificaciones construidas, ya sea formal o informal, (licencia de construcción, control de obra, asignación de numeración, conformidad de obra) y la declaración de fábrica e independización de las edificaciones que comparten áreas de propiedad común. Todo esto en una sola ley.

Para tramitar la licencia de construcción, se debe utilizar un formulario pre impreso - entre 10 ó 12 páginas por triplicado-, donde se registran los datos de la edificación, (zonificación, pisos, altura, áreas libres, totales, etc.); de los profesionales involucrados, propietarios y del título del terreno, haciendo complicado el trámite para el Ingeniero y el Arquitecto; responsables de estas gestiones.

Esta normatividad es contraria a la constitución, pues viola el principio de exclusividad del Poder Judicial, el derecho de igualdad ante la Ley, el derecho de acción, respecto de la obligación de someterse a un sistema arbitral y prohíbe a los particulares acudir al Poder Judicial. Así mismo el conjunto de normas permite el acceso de las tierras del Estado al libre mercado, con lo cual se levanta la intangibilidad agrícola; crea la Comisión de Privatización - COPRI, a través de la cual se somete a subasta pública la adjudicación de tierras del Estado con vocación agrícola y agropecuaria.

Es evidente que en esta ley no se tomó en cuenta las opiniones de los expertos de las municipalidades. Ello era de vital importancia pues cada distrito tiene características y realidades diferentes, por lo tanto la aplicabilidad de la ley no puede ser la misma.

#### **ANEXO 4**

#### **DS 030 y el DS 011**

La idea de reducir el déficit de viviendas en el país ha llevado al gobierno a flexibilizar las normas existentes para impulsar la construcción masiva de viviendas. En junio del 2002, para actualizar las disposiciones del obsoleto Reglamento Nacional de Construcciones (RNC), se emitió el DS 030, que permitía la disminución en 10% de las áreas y anchos mínimos exigidos hasta entonces. Así las áreas mínimas para los ambientes de sala comedor, dormitorio principal e individual eran de 13.50 m<sup>2</sup>, 8.10m<sup>2</sup> y 4.50m<sup>2</sup>, respectivamente, lo cual implicaba un amoblamiento austero del espacio. Sin embargo, el DS 011 publicado en abril del 2003, elimina estos parámetros y libera de medidas mínimas los proyectos para construir viviendas.

Con esta disposición los promotores pueden presentar ante el municipio correspondiente un proyecto con medidas muy reducidas, siempre que sustenten la funcionalidad de los ambientes. Es decir la extensión de los espacios deberá responder a las dimensiones del equipamiento y mobiliario. Las comisiones técnicas de las municipalidades decidirán, de acuerdo con la habitabilidad, si un proyecto puede ejecutarse.

El Ing<sup>o</sup> *Guillermo Valdivia, Director Nacional de Vivienda*, señala que ello permitirá a las comisiones municipales un margen de discrecionalidad para que cumplan su función y no se limiten a ser fieles intérpretes de un reglamento obsoleto.

Sin embargo, para el Arq<sup>o</sup> *Jorge Ruiz de Somocurio, ex Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Lima*, ello puede ser una carta abierta para tugurizar el espacio privado y el público; ya que el usuario toma lo que hay en el mercado y éste le ofrecerá lo que implique el menor costo y genere mayor utilidad.

El Arq° Armando García Campos, Director de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Lima, opina que los espacios reducidos son bien manejados con mobiliario adaptable en las clases altas, en países desarrollados, mientras que las clases bajas las aceptan porque no tienen otra salida, ahí se perfilan los tugurios. Es poco probable que cuenten con presupuesto para renovar su mobiliario pues se mudan con lo que tienen. Por ello las comisiones que revisen los proyectos deben verificar que estas tengan un mínimo de respeto social. Coincidiendo con lo anterior, el Decano del Colegio de Arquitectos, José Canales, asegura que la medida podría dar lugar a tugurios si la norma se aplica en edificios de departamentos donde es casi imposible crecer; además propicia el ahorro en la construcción, sacrificando el espacio perjudicando a las clases más bajas porque probablemente no se adapten a las nuevas medidas y terminen hacinándose.

**ANEXO 05**  
**VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y ORGANISMOS NO**  
**GUBERNAMENTALES**

El Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco) viene impulsando, con el auspicio de la Unión Europea para la asistencia técnica, el programa Paso a Paso, a través del cual se brindará créditos a las familias del cono sur para la ampliación de sus viviendas en las segundas plantas bajo supervisión técnica adecuada. Incluso se dará crédito para el pago de la cuota inicial del Programa Techo Propio.

El programa se enfoca básicamente en los distritos de Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Villa El Salvador, donde –según información de campo recogida por Desco- existe un déficit de 71,214 viviendas y hay 86,019 potenciales casas para su desarrollo, es decir que tienen un techo provisional o el primer nivel totalmente acabado para dar paso a un segundo piso.

Según los arquitectos Gustavo Riofrío y Carlos Noriega, del Programa Urbano de Desco; *“la idea es que éstas familias construyan las segundas plantas bajo rigurosa supervisión técnica, pues se apunta a la densificación y a combatir la informalidad al construir”*.

Anteriormente Desco trabajó un programa similar entre los años 1994 y 1997, donde se colocó más de 350 créditos con financiamiento de la banca comercial, pero la poca rentabilidad que ésta obtenía hizo que se dejaran de financiar los créditos. Por ello hoy en día trabajan con la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa Rosa de Lima, institución con amplia experiencia en el crédito a informales.

Gracias al reciente convenio firmado por Desco con la cooperativa Santa rosa se piensa beneficiar a 700 familias, según refiere Noriega. Los préstamos van desde 500 hasta 17,500 soles, ya sea para instalar acabados o sanear físicamente la vivienda.

Las tasa de interés mensuales por el préstamo son de 4% en soles y 1.5% en dólares. Los interesados deben cumplir con lo siguiente:

- a) Tener título de propiedad, presentar autovalúo y recibos al día de agua, luz y teléfono.
- b) Documentos de identidad.
- c) Presentar dos garantes (que cumplan con los mismos requisitos).
- d) Si es trabajador independiente informal debe presentar boletas de compra o de pago (de mercadería), si labora en un mercado la constancia del lugar de trabajo (giro del negocio, número de puesto y antigüedad).
- e) Si es dependiente se presentará copia de la ficha del RUC, pago de impuestos de los tres últimos meses y estados financieros.



## **ANEXO 06**

### **II JORNADAS IBEROAMERICANAS DE DISEÑO DE VIVIENDA DE BAJO COSTO - PROGRAMA DE CAPACITACION PARA LA CONSTRUCCION CON TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS**

*ING. MERCEDES DONGO DE MENDOZA*

*Presidenta Ejecutiva del SENCICO (2001)*

#### **1.- GENERALIDADES**

El Servicio Nacional de Normalización, Capacitación e Investigación para la industria de la Construcción – SENCICO, viene desempeñando desde hace 25 años las funciones de capacitación , formación y calificación de los trabajadores de la actividad de la construcción, adicionalmente, desde hace 7 años tienen a su cargo las funciones de investigación y normalización orientadas a la vivienda y la edificación; las tres funciones especificadas colocan al SENCICO entre las instituciones del estado con mayor compromiso en el desarrollo del sector construcción y el mejoramiento de las condiciones de vivienda en el país.

En ese marco teniendo en cuenta, por un lado, los elevados niveles de pobreza de las grandes masas populares en el Perú, y su imposibilidad de acceder a viviendas construídas con sistemas convencionales de albañilería confinada de ladrillo y concreto armado, u otros sistemas de reciente comercialización, dados los elevados costos no sólo de los materiales en sí, sino también del transporte de los mismos hasta zonas recónditas del interior; y por otro lado, considerando las ventajas económicas del uso de materiales locales en la construcción y la sencillez de los procesos constructivos de los sistemas asociados a este tipo de materiales, además de su adaptación a las condiciones particulares de las diversas regiones del país y a las costumbres populares de las comunidades, el SENCICO ha considerado de vital importancia la difusión de

tecnologías tradicionales mejoradas con uso intensivo de recursos locales, incidiendo en las comunidades más alejadas y con mayores problemas relacionados con deficiencias en los procedimientos de construcción, alto riesgo sísmico y elevados niveles de vulnerabilidad de las edificaciones existentes.

Es así que en el período 1996 – 2000, se desarrolla un programa de capacitación – producción para la construcción con tecnologías alternativas denominado “CONSTRUCCION DE ESCUELAS UNIDOCENTES”, cuyo objetivo es la difusión de técnicas tradicionales mejoradas de construcción, y la capacitación de pobladores de comunidades de extrema pobreza en la aplicación de los procedimientos constructivos que aquellas implican, de manera tal que sea capaces de autogestionar y autoconstruir con eficiencia sus viviendas y las de terceros, así como otro tipo de edificaciones comunales, con las condiciones mínimas requeridas de seguridad, durabilidad y confort. A través de la acción multiplicadora de los pobladores capacitados, se contribuirá al mejoramiento de la calidad de las edificaciones de vivienda y finalmente al mejoramiento de la calidad de vida en las regiones del interior del país.

## **2.- SELECCIÓN DE TECNOLOGIAS DE CONSTRUCCION**

Teniendo en cuenta las condiciones climáticas, sísmicas, socioculturales, económicas y disponibilidad de recursos locales en las diferentes regiones del país, el programa de capacitación incluyó la difusión de las tecnologías de: Adobe Mejorado (regiones de la sierra), Quincha Prefabricada (regiones de la costa), Madera (regiones de la selva) y Bloques de Concreto (regiones de costa y sierra).

Las tecnologías seleccionadas han sido ampliamente estudiadas, mejoradas y adaptadas a las condiciones climáticas y sísmicas de las diversas regiones. Además de que se adecúan a los requerimientos socio-culturales de las comunidades del país, la aplicación de algunos de estos sistemas constructivos representa un ahorro significativo en los costos de construcción, constituyendo en algunos casos la única opción para la construcción de viviendas populares al alcance de las posibilidades de los usuarios.

## **3.- SUSTENTO TECNICO DE LAS TECNOLOGIAS DE CONSTRUCCIÓN SELECCIONADAS**

En la elaboración de los contenidos de los cursos de capacitación para la construcción con tecnologías alternativas, se ha tenido en cuenta los resultados de los diversos estudios de investigación que se han efectuado en el país, y que se concretan en normas y manuales técnicos.

### **3.1.- LA TECNOLOGIA MEJORADA DEL ADOBE**

Los criterios para el diseño y construcción con adobe se han establecido en el país a partir de las investigaciones efectuadas por diversas instituciones públicas y privadas, entre ellas la Oficina de Investigación y Normalización (OIN posteriormente ININVI), las universidades como la Universidad Nacional de Ingeniería, la Pontificia Universidad Católica del Perú, y ONGs como CRATERRE, ITDG, etc.

En general los estudios sobre el adobe efectuados en el país, se han orientado a mejorar la unidad de albañilería (adobe) y los procesos constructivos, asimismo al reforzamiento estructural y a los aspectos arquitectónicos de las edificaciones.

Como conclusión de estos estudios se ha conseguido:

- Conocimientos sistematizados para la aplicación correcta de los procesos de fabricación de adobes estabilizados y no estabilizados, y de los procesos constructivos de la albañilería
- Definición de metodología racional de diseño en Adobe. - Normas Técnicas Nacionales ITINTEC para la fabricación y ensayo de adobes estabilizados con asfalto. Norma E080 para diseño en Adobe.

### **3.2.- LA QUINCHA PREFABRICADA**

La tecnología de construcción con quincha se ha venido utilizando en el país desde hace varios siglos, dada la abundancia de caña, la disponibilidad de madera y la adaptabilidad del sistema a las condiciones sísmicas, climáticas, etc. de las regiones principalmente de la costa.

El Instituto Nacional de Investigación y Normalización de la Vivienda – ININVI efectuó diversos estudios teóricos y experimentales, con la contribución de la Universidad Nacional de Ingeniería, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Junta del Acuerdo de Cartagena, con la finalidad de optimizar el sistema constructivo de quincha.



Foto N° 31 : Quincha Prefabricada

En base a los estudios realizados se pueden indicar los siguientes logros.

- Definición de una tecnología de **Quincha Prefabricada**
- Definición de criterios de diseño en base a conceptos de prefabricación y modulación, para mejoramiento de la productividad del sistema.
- Desarrollo de diversas técnicas de revestimiento de los paneles de quincha.
- Publicación del Manual “Quincha Prefabricada”.

### **3.3.- LA MADERA**

Actualmente en nuestro país es limitado el uso estructural de la madera, se encuentran aplicaciones en construcciones livianas, en algunos elementos portantes como vigas, entramados de techo, dinteles y en elementos complementarios como escaleras.



Foto N° 32 : Construcción con Madera

Los esfuerzos de instituciones como la Junta del Acuerdo de Cartagena, la Universidad Nacional Agraria, la Universidad Nacional de Ingeniería, los sectores productivos como la Cámara Nacional Forestal, hicieron posible el desarrollo de importantes estudios orientados a la evaluación de las propiedades físico – mecánicas, variabilidad y conexiones mecánicas en diversas especies maderables nacionales. Estos estudios han dado origen a las Normas Técnicas de Edificación E101 Agrupamiento de Maderas para Uso Estructural y E102 Diseño y Construcción con Madera, que sin duda representan una contribución significativa al uso racional de la madera en la construcción.

### **3.4. EL SISTEMA CONSTRUCTIVO DE BLOQUES DE CONCRETO**

El sistema constructivo de bloques de concreto, si bien es conocido desde hace años en el país, su uso en la construcción de viviendas sigue siendo limitado, debido principalmente al desconocimiento de las características y ventajas que ofrece. Los bloques de concreto han sido ampliamente estudiados y mejorados, y se adaptan a las condiciones climáticas de las tres regiones del país, así como a las condiciones de las regiones de alta sismicidad.

La rapidez de ejecución, la economía, las posibilidades de autoconstrucción y de uso de agregados locales que el sistema ofrece, permiten asegurar que en un futuro cercano la tecnología de bloques de concreto constituirá la mejor opción para la construcción de viviendas populares.



Foto N° 33 : Construcción en base a bloques de concreto

El SENCICO en su programa de difusión de tecnologías de construcción del año 2000, ha instalado, en virtud al Convenio firmado con la Embajada del Japón en el Perú , 7 talleres de mediana y pequeña producción de bloques de concreto en distintas regiones del país.

Las actividades de los talleres instalados se realizan a través de la coordinación y gestión directa de los municipios locales, que se encargan a la vez de la promoción de obras comunales con la tecnología de bloques de concreto.

#### **4.- EL PROGRAMA DE CAPACITACION**

El programa está orientado a la capacitación teórico – práctica para la fabricación de los componentes y elementos que se utilizan en la construcción con los sistemas de Adobe Mejorado, Quincha Prefabricada, Madera y Bloques de Concreto, en primer término, y la capacitación en la aplicación de los procedimientos constructivos de cada uno de los indicados sistemas.

Se incluye como aspecto fundamental la construcción demostrativa de la denominada Escuela Unidocente, conformada por dos aulas y vivienda del docente.

#### **4.1.- PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA**

- Municipio Local
- Comunidad beneficiaria (20 representantes en cada curso)
- SENCICO

#### **4.2.- LOGROS**

- 44 programas de capacitación desarrollados en diversas regiones del país y 44 escuelas unidocentes construidas como parte de los programas.
- Un promedio de 870 pobladores capacitados en la construcción de tecnologías alternativas.
- 29 programas en adobe mejorado (desarrollados en Tacna, Lima, Ancash, Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Huanuco, Junín, Cajamarca y Puno)
- 4 programas en quincha prefabricada (desarrollados en Ica, Arequipa, Piura).
- 5 programas en bloques de concreto (desarrollados en Piura y Ancash)
- 6 programas en madera (desarrollados en el departamento de Ucayali)
  
- Se ha logrado difundir la importancia y necesidad del saneamiento básico, agua y desgüe, en muchas comunidades donde el aspecto sanitario no es tenido en cuenta.

#### **5.- CONCLUSIONES**

- Las tecnologías alternativas de construcción constituyen, sin duda, opciones viables para la solución del problema de vivienda popular en muchas regiones del país.
- Las tecnologías alternativas con uso de recursos locales posibilitan a los pobladores de escasos recursos, el acceso a un vivienda digna.
- Los programas de capacitación y difusión de tecnologías adecuadas alternativas para la construcción, son de vital importancia para el mejoramiento de la calidad de las edificaciones y , por tanto, para la reducción de la vulnerabilidad de las mismas.
- Los programas de capacitación han contribuido significativamente a la revaloración de las técnicas tradicionales de construcción y del trabajo comunal sin costo de mano de obra.
  
- En algunas regiones las tecnologías alternativas constituyen la única opción para los pobladores de acceder a una vivienda, dados, por un lado, sus limitados recursos y , por otro, las ventajas económicas y posibilidades de autoconstrucción que aquellas ofrecen.
- Cualquier esfuerzo que se oriente a la optimización de las tecnologías alternativas y al uso de materiales locales en la construcción, y por supuesto a la difusión de los mismos en las comunidades del interior del país, constituirá un aporte de gran importancia para

el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores poblacionales en extrema pobreza, que constituyen una gran mayoría en el país.

## **ANEXO 7**

### **RECOMENDACIONES DEL FMI PARA UN MERCADO PROPICIO DE VIVIENDA**

La baja accesibilidad de la vivienda a nivel mundial ha llevado al FMI a formular estrategias para mejorar las políticas de vivienda y en especial políticas para el subsidio de vivienda, tales como: Regularización de la tenencia de la tierra, privatización de las viviendas estatales, impuestos sobre la propiedad, autorización de los préstamos del sector privado a tasas positivas y de mercado, ampliación de las leyes de ejecución de hipotecas, introducción de instrumentos de préstamo mejorados, creación de subsidios transparentes, concentración en los pobres, subvención de las personas y no de las casas, examen de los subsidios, construcción de vivienda destinada a los más necesitados.

- 1) Desarrollo de los derechos de propiedad: Regularización de la tenencia de la tierra, privatización de las viviendas estatales, impuestos sobre la propiedad.
- 2) Desarrollo de financiación hipotecaria: Autorización de los préstamos del sector privado a tasas positivas y de mercado, aplicación de las leyes de ejecución de hipotecas, introducción de préstamo mejorados.
- 3) Racionalización de los subsidios: Creación de subsidios transparentes, concentración en los pobres, subvención de las personas (y no las casas), examen de los subsidios.



3) Creación de infraestructuras: Coordinación del aprovechamiento de tierras, recuperación de los gastos, adecuación del suministro de la demanda, mejora de la infraestructura de los barrios de tugurios

4) Reglamentación del aprovechamiento de la tierra y el desarrollo de la vivienda: Simplificación de las reglamentaciones complejas, eliminación de las distorsiones de los precios y de las situaciones de escasez artificial.

5) Desarrollo de un marco de política institucional: Equilibrio de las funciones del sector público y del sector privado, creación de un foro para administrar el sector de vivienda en su totalidad, desarrollo de estrategias propicias, vigilancia del desempeño del sector.

Fuente: MAYO, Stephen. Cambios estructurales en la política de vivienda.

Finanzas y desarrollo. 1994. P. 46.

## ANEXO 8

### PROGRAMAS SEGÚN LA SITUACION DEL USUARIO

El siguiente es un extracto del documento de trabajo “Lineamientos de Políticas de Vivienda” preparado por los arquitectos Javier Filomeno y Manuel Zubiato para el entonces Viceministerio de Vivienda y Construcción.

Se señalan las diversas situaciones en las que las familias requieren de vivienda, con la solución correspondiente.

**Caso 1:** La familia no tiene vivienda ni lote de terreno, y requiere una vivienda mínima de valor no superior a US\$ 8,000.

Solución: Puede recurrir a un proyecto MIBARRIO ejecutado, por la empresa privada y adquirir una Vivienda Económica Normalizada, mediante un crédito para vivienda a través de las IFIs.

**Caso 2:** La familia Posee un terreno inscrito, no ha construido aún su vivienda o la tiene inacabada, o completa pero requiere, en cualquiera de los tres casos, construir una o más viviendas independientes adicionales, en los aires o junto a la existente.

Solución: Puede recurrir al servicio de Asistencia Técnica del Programa de Mejoramiento y Densificación Habitacional en su municipalidad distrital o en la oficina que se haya montado para el efecto.

- Caso 3:** El barrio no cuenta con servicios de agua, desagüe, electrificación, pavimentación, equipamiento de parques y recreativo etc, o requieren mejoramiento o ampliación.  
Solución: Puede recurrir al Programa de Mejoramiento de Barrios en su municipalidad distrital.
- Caso 4:** La familia posee un terreno inscrito o aires independizados y no ha construido aún su vivienda, o tiene una vivienda inacabada o incompleta y necesita construirla, terminarla, o ampliarla.  
Solución: Puede recurrir a un crédito asistido para materiales a través del Banco de Materiales u otra institución financiera que lo ofrezca.
- Caso 5:** La familia vive y tiene la posesión o propiedad de una habitación, cuarto o vivienda calificado por la municipalidad como inmueble tugurizado, o en estado ruinoso, y necesita una nueva vivienda adecuada.  
Solución: Puede gestionar ante la municipalidad respectivo un proyecto de destugurización en forma conjunta con los otros poseionarios o propietarios del predio. Una vez en marcha el proyecto, puede solicitar un crédito a través de las IFIs.
- Caso 6:** La familia posee un terreno inscrito, o aires independizados, no ha adquirido con anterioridad una vivienda con recursos del FONAVI y califica para un crédito en una IFI, y desea construir su casa o departamento de un valor comprendido entre 10 y 35 UITs (entre US\$ 8,500 y 30,000 aproximadamente)  
Solución: Puede recurrir a un crédito del Fondo MIVIVIENDA a través de las IFIs
- Caso 7:** La familia no posee vivienda, no ha adquirido con anterioridad una vivienda con recursos del FONAVI, califica para un crédito en una IFI y desea adquirir una casa o departamento de primera venta cuyo precio sin considerar el terreno no sea mayor a 35 UITs (aproximadamente US\$ 30,000).  
Solución: Puede recurrir a un crédito del Fondo MIVIVIENDA a través de las IFIs.
- Caso 8:** La familia califica para un crédito en la banca comercial mayor a 35 UITs (aproximadamente US\$30,000) y desea adquirir una casa o departamento de precio mayor a ese monto

Solución: Puede recurrir a la banca comercial y adquirir un inmueble ofrecido en el mercado.

## **ANEXO 9**

### **OIT: EL COOPERATIVISMO EN EL PERÚ Y AMERICA LATINA**

En el medio rural de inicios de la República y prácticamente hasta nuestros días, las comunidades campesinas siguen practicando modalidades de cooperación tradicional, como el de reciprocidad simétrica (Ayni) y de trabajo colectivo de la comunidad para actividades agropecuarias u obras de infraestructura local (Minka).

De otro lado, en los medios urbanos, desde mediados del siglo XIX hubo preocupación intelectual por las ideas de Fourier. Fue en 1866 que la confederación de artesanos unión universal decidieron constituir una cooperativa de consumo considerada la primera del país. En 1892, el Código de Comercio prescribía que «Las cooperativas de producción, créditos y consumo se las considerará mercantiles, si se dedican a actividades diferentes a las mutuales». Las cooperativas en su modalidad actual fueron establecidas por iniciativa de los trabajadores ingleses del ferrocarril Arequipa, Cuzco, Puno, en 1917.

A partir de 1930, el partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), impulsó el establecimiento de cooperativas en su tesis de partido-sindicato-cooperativa, dando fuerte apoyo a la constitución de cooperativas de consumo.

Los gobiernos de la época vieron a las cooperativas como factores desestabilizadores del conjunto social y pusieron dificultades para su implantación. En los años sesenta esta actitud cambió por razones internas (el inicio de una reforma agraria), y externas (aprovechar los recursos que otorgaba la Alianza para el Progreso). En 1963, se tenía 139.252 socios de cooperativas. Por la misma época hacen una intensa labor de organización cooperativa de ahorro y crédito las órdenes religiosas, en particular la Mariknol.

El Gobierno peruano, instaurado en 1968, inició una reforma agraria radical y tomó como modelo organizativo agrario a las cooperativas de servicios para la propiedad individual y la integración parcelaria y cooperativas de producción para la propiedad colectiva de las tierras.

Paralelamente coexistían cooperativas comunales (en base a la comunidad campesina), las comunidades campesinas, las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) y grupos campesinos, todos ellos, inspirados en los principios cooperativos.

En esa época la OIT prestó su apoyo en tareas de capacitación y participación social. Las crisis sociales, económicas y políticas de los años setenta y ochenta afectaron seriamente al cooperativismo en su aspecto empresarial y asociativo; así, de 1.840.863 asociados y 2.028 cooperativas que había en 1982, que hacía un índice de penetración cooperativo de 11 por ciento, para 1991 se estimaban en 1.317 cooperativas con 1.223.239 asociados, y un índice de penetración cooperativo de 8 por ciento. Hasta ahora persisten los organismos de integración como federaciones y confederaciones pero con pocos recursos y capacidad operativa, más aún, han perdido el espacio económico y social que tuvieron por los años setenta y comienzos de los ochenta.

Los últimos dos decenios han sido de cambios bruscos en la política cooperativa, como es el caso del Perú, Chile, México, Argentina y con variantes de menor intensidad en Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Guatemala y El Salvador, impidiendo un posicionamiento cooperativo entre los sectores económicos de importancia. Los países que mantuvieron consistencia en sus políticas y respeto a la autonomía cooperativa, lograron cimentar movimientos cooperativos relativamente sólidos como en Colombia, Costa Rica, y en menor medida Honduras y Venezuela (desde su creación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha reconocido el importante papel de las cooperativas para lograr el desarrollo social y económico de los pueblos).

En la medida en que los medios de comunicación reflejan los intereses de los grupos de poder político o económico, están siempre dispuestos a exacerbar las deficiencias o debilidades de la competencia. Por ello, cuando el cooperativismo tuvo un rol protagónico y constituyó una amenaza a sus intereses, la reacción fue de desprestigio sistemático y permanente hasta conseguir transformar la opinión pública en el sentido que esperaban, en países en que la reforma agraria tuvo como eje de acción la organización de cooperativas en la década de los setenta, éstas y la propia reforma fueron satanizadas (Perú, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador).

Las cooperativas de ahorro y crédito eran validadas siempre y cuando no constituyeran bancos que podrían amenazar la hegemonía de la banca privada, estos planteamientos de los años sesenta, serían invalidados históricamente con la presencia de bancos cooperativos que comparten competitivamente el mercado financiero (casos de Costa Rica, Colombia, Ecuador).

El Estado ha cumplido, como se dijo anteriormente, roles de promoción, interferencia, indiferencia o retracción de cara al movimiento cooperativo. Los gobiernos no mantuvieron una política de largo plazo con una línea definida de vinculación con el movimiento cooperativo al que consideró como un elemento complementario para el desarrollo económico. En tal sentido, los órganos de supervisión o normatividad fueron adscritos a los ministerios encargados de implementar las políticas sociales.

Cuando la opción de los gobiernos estuvo por el lado de la promoción social, los motivos no fueron el de asignarle un rol protagónico en el desarrollo económico, sino más bien, como muros de contención para las influencias e ideas revolucionarias y de cambio estructural imperantes en la región. De esta manera, se canalizaron las demandas económicas de los sectores pobres de la población que podían ser presa fácil del comunismo internacional. En todos los casos la vinculación con el sector ha sido siempre de supervisión y control mediante reglamentaciones excesivas a cargo de burócratas ajenos a la doctrina y fines del cooperativismo. En países como el Perú, Chile, México y Argentina hubo cambios bruscos en la posición de los gobiernos hacia la intervención del cooperativismo con efectos deplorables para el conjunto cooperativo. En otros, como Costa Rica, Colombia y, en menor medida Honduras y Venezuela, la actitud fue distinta en el sentido de promover consistentemente su autonomía y su participación en el desarrollo.

Es notable el caso del Perú y Ecuador con las leyes de reforma agraria orientadas a reorganizar la tenencia de la tierra en base a cooperativas y la forma como fue impuesto el modelo de organización. Particularmente en el Perú, las cooperativas fueron permanentemente intervenidas por funcionarios del Gobierno que en su afán de darle un tinte empresarial incluyeron criterios de organización contrarios a los principios de participación y democracia.

ANEXO 10

**PERSPECTIVAS CON POLÍTICAS ACTUALES**

<p>Corto plazo</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Incremento en las colocaciones actuales</li><li>-Se mantendrán los porcentajes de participación de las IFI's</li><li>-Pequeña disminución en los promedios de los créditos</li><li>-No se tendrá un proceso de titulación de cartera por falta de estandarización</li><li>-Despegue del programa Techo Propio y Crédito Cero</li><li>-Continuará la concentración geográfica de los créditos</li><li>-Crecimiento del sector construcción en más de 11%</li><li>-Niveles de morosidad controlados</li><li>-Tasas de interés en los mismos niveles actuales</li><li>-Aumento del déficit habitacional acumulado</li></ul>
<p>Mediano plazo</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Drástica disminución de los recursos Mivivienda</li><li>-Entrada de nuevos operadores con nuevos productos</li><li>-Desarrollo progresivo de Techo Propio y Crédito Cero</li><li>-Consolidación del crecimiento del sector construcción</li><li>-Bajos niveles de morosidad</li><li>-Intentos de procesos de titulación</li><li>-Incremento del déficit habitacional acumulado</li></ul>
<p>Largo plazo</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Nuevamente el único producto hipotecario será el crédito convencional</li><li>-Se buscará nuevos recursos para financiar los programas de vivienda ante el agotamiento de los existentes</li><li>-Se verán nuevamente postergados los intentos de titulaciones por efectos de falta de estandarización y de volumen</li><li>-Se incrementará el déficit habitacional acumulado</li><li>-Disminución del crecimiento del sector construcción</li><li>-Peligro de entrar en un círculo y empezar todo otra vez</li></ul>

ANEXO 11

**AJUSTES QUE SE DEBEN REALIZAR PARA TENER UNA  
POLÍTICA DE VIVIENDA ESTABLE Y DURADERA**

Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"><li>-Promover el crecimiento de los desembolsos mensuales</li><li>-Ejecutar una estrategia de estandarización de la cartera</li><li>-Planificar con ayuda internacional un proceso de titulación de cartera hipotecaria</li><li>-Diagramar un plan de descentralización geográfica de la cartera</li><li>-Potenciar a las IFI's más pequeñas y especialmente en provincias</li><li>-Establecer mecanismos que permitan la mayor calificación de sujetos de crédito en las IFI's</li><li>-Promover la disminución de los gastos de originación</li></ul>
Mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"><li>-Concretar y desarrollar un programa de titulaciones hipotecarias</li><li>-Continuar con el fortalecimiento de las IFI's y permitir que nuevos operadores actúen trayendo nuevos productos y conceptos</li><li>-Establecer un <b>scoring</b> crediticio a nivel nacional</li><li>-Apoyo financiero permanente a los constructores y/o promotores inmobiliarios</li><li>-Establecer una política de habilitaciones urbanas</li></ul>
Largo plazo	<ul style="list-style-type: none"><li>Fluidez en los programas de titulación de cartera, trayendo consigo rebajas sustanciales en los costos financieros de las hipotecas</li><li>-Práctica común del <b>scoring</b> crediticio</li><li>-Sector construcción sólido, líquido y capaz de satisfacer la oferta</li><li>-Eliminación del déficit habitacional</li><li>-Políticas de mantenimiento y mejoras de las viviendas</li></ul>

Scoring es un mecanismo analítico - matemático de carácter reservado que constituye una forma rápida, confiable, exacta y consistente para predecir la viabilidad y/o riesgo de un solicitante para cumplir con sus deudas en el futuro, es decir minimiza el riesgo de la institución en la concesión de productos de tipo crediticio masivo u otros que requieran de esta valoración.

El Scoring sugiere además la aprobación o rechazo de una solicitud de crédito basándose en la evaluación de datos Económicos, Laborales y Demográficos del cliente. Al final del análisis aplicado se obtiene como resultado una calificación y/o una sugerencia de la capacidad crediticia del cliente frente al producto de crédito al cual se encuentra postulando.



ANEXO 12

**PRESCRIPCIONES Y PROSCRIPCIONES PARA LOGRAR QUE LOS  
MERCADOS DE VIVIENDA FUNCIONEN**

<b>Instrumentos</b>	<b>Prescripción</b>	<b>Proscripción</b>
Desarrollo de los Derechos de Propiedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Regularizar la tenencia de la tierra</li> <li>◆ Expandir el registro de tierras</li> <li>◆ Privatizar el inventario de viviendas públicas</li> <li>◆ Establecer impuesto sobre la propiedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Hacer evicciones masivas</li> <li>◆ Institucionalizar costosos sistemas de titulación</li> <li>◆ Nacionalizar la tierra</li> <li>◆ Desalentar transacciones de tierras</li> </ul>
Desarrollo del Financiamiento Hipotecario	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Permitir préstamos del sector privado</li> <li>◆ Prestar a tasas de interés positivas</li> <li>◆ Hacer cumplir la ejecución forzosa de una hipoteca</li> <li>◆ Establecer reglamentos para los seguros</li> <li>◆ Introducir mejores instrumentos crediticios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Permitir tasas de interés subsidiadas</li> <li>◆ Discriminar contra la inversión en viviendas de arrendamiento</li> <li>◆ Descuidar la movilización de recursos</li> <li>◆ Permitir altas tasas de incumplimiento</li> </ul>
Racionalización de los Subsidios	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Hacer los subsidios transparentes</li> <li>◆ Focalizar los subsidios a los pobres</li> <li>◆ Subsidiar a la gente, no a la vivienda</li> <li>◆ Someter los subsidios a revisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Construir vivienda pública subsidiada</li> <li>◆ Permitir subsidios escondidos</li> <li>◆ Permitir que los subsidios distorcionen a los precios</li> <li>◆ Utilizar el control de rentas como subsidio</li> </ul>
Provisión de la Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Coordinar el desarrollo urbano</li> <li>◆ Enfatizar la recuperación de costos</li> <li>◆ Basar la provisión en la demanda</li> <li>◆ Mejorar la infraestructura de los asentamientos irregulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Permitir sesgos contra la inversión en infraestructura</li> <li>◆ Utilizar preocupaciones del medio ambiente como una razón para erradicar asentamientos irregulares</li> </ul>
Regulación de la Tierra y la Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Reducir la complejidad regulatoria</li> <li>◆ Revisar los costos de la regulación</li> <li>◆ Remover las distorsiones de precio</li> <li>◆ Remover la escasez artificial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Imponer estándares inalcanzables</li> <li>◆ Mantener reglas que no se pueden hacer efectivas</li> <li>◆ Diseñar proyectos sin relación con la reforma regulatoria / institucional</li> </ul>
Organización de la Industria de la Construcción	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Eliminar prácticas monopólicas</li> <li>◆ Fomentar la entrada de pequeñas empresas</li> <li>◆ Reducir el control a las importaciones</li> <li>◆ Apoyar la investigación en prácticas de construcción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Permitir largos retrasos en la extensión de permisos</li> <li>◆ Instituir reglamentos que inhiban la competencia</li> <li>◆ Continuar con monopolios públicos</li> </ul>
Desarrollo de las Políticas y del Marco Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Equilibrar el papel de los sectores públicos y privados</li> <li>◆ Crear un foro para dirigir todo el sector de la vivienda</li> <li>◆ Desarrollar estrategias de fomento</li> <li>◆ Vigilar el desenvolvimiento del sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Involucrarse en la entrega directa de vivienda pública</li> <li>◆ Descuidar el papel de los gobiernos locales</li> <li>◆ Sostener instituciones financieramente insostenibles</li> </ul>

Fuente: CEPAL 2001

## **ANEXO 13**

### **LA HISTORIA DE CAPECO**

Dada la importancia que ha tenido La Cámara Peruana de la Construcción a lo largo de la historia de la vivienda en el Perú, se consideró oportuno anexar el presente resumen:

El 9 de Mayo de 1958, un grupo de líderes del sector de la construcción, representantes de las empresas más representativas del medio, fijaron como fecha de inicio de las actividades de la Cámara Peruana de la Construcción - CAPECO.

De esta forma se culminaban exitosamente las reuniones iniciadas en Diciembre de 1957 a iniciativa de los Ings. Carlos Costa Elice, Alejandro Graña Garland y Max Peña Prado, dando origen a una asociación civil, sin fines de lucro, de carácter gremial, cuyos principios rectores quedaron establecidos desde aquella época y continúan vigentes, dada su gran visión de futuro.

El fomento, desarrollo, protección y defensa de la industria de la construcción en el país, de los planteamientos gremiales y profesionales de sus asociados y su mejoramiento social, económico y moral, constituyen pilares del actuar institucional en procura de lograr una organización dinámica que reúna a los agentes económicos de la construcción, cree entre ellos lazos efectivos de solidaridad, y les brinde servicios comunes. Todo con el propósito de propiciar el desarrollo del país a través de la construcción.

Correspondió a Jorge Montero Muelle, ejercer la Presidencia en esta primera etapa organizativa y orientadora de las acciones que a futuro tendría que realizar CAPECO.

En Mayo de 1960, fue elegido Presidente Luis Guiulfo del Río, el cambio de Estatuto que se realizó durante su mandato, permitió el ingreso de asociados de actividades conexas y, con ello la consolidación de la institución que aumentó su membresía rápidamente.

CAPECO efectúa permanente gestión ante las autoridades en temas referidos a licitaciones públicas donde expresa que las obras deben ser contratadas previo este procedimiento, el otorgamiento de la buena pro al promedio de las ofertas y la creación de una Consejo de Licitaciones, con participación del sector privado, como última instancia administrativa.

En 1960 CAPECO participa en el Segundo Congreso de la Industria de la Construcción en la ciudad de México en donde las Cámaras de la Construcción Latinoamericanas dan origen a la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción - FIIC, suscribiendo el acta de constitución.

En 1961, el Reglamento General de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas es publicado, recogiendo la propuesta formulada respecto al otorgamiento de la buena pro.

En ese mismo año CAPECO, en representación de los empleadores, integra la junta tripartita nacional de construcción, que tiene por objeto atender los pliegos de reclamos de los trabajadores del sector.

Asimismo, en el campo interno institucional se crea la Filial de Arequipa que sería el inicio de otras en los principales departamentos del país, se brinda el servicio de asesoría legal a los asociados, y aparece el primer número de la Revista Construcción e Industria.

José Carlos Silva asume la Presidencia de CAPECO. Se organiza la Primera Convención Nacional de la Industria de la Construcción. Se entrega al Gobierno un proyecto de Reglamento para los reintegros automáticos por variaciones de precios en los materiales. Se expresa satisfacción por acción del Banco de la Vivienda del Perú y de las Cajas de Ahorro y Préstamo para Vivienda, sin dejar de mostrar disconformidad por la expedición de un Reglamento Especial para la Junta Nacional de la Vivienda.

En Octubre de 1964, se organiza el IV Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción con asistencia de cerca de 400 delegados, representantes de 15 países y concurrencia del Presidente de la República.

Igualmente, se lleva a cabo el Primer Seminario Latinoamericano de Investigación y Estadísticas de la Construcción, cursos de Productividad y Eficiencia.

En 1965 fallece el recientemente elegido Presidente de CAPECO Fernán Moncloa F. Su primer vicepresidente Oscar Garibaldi P. asume la conducción de la entidad.

Fue un periodo de crecimiento sectorial proveniente de las acciones que desarrollaba el Banco de la Industria de la Construcción, el Banco Hipotecario del Perú, el Banco de la Vivienda y el sistema mutual. En 1968 se afirmaba estarse viviendo una época de auge de la construcción aún cuando existían problemas tales como aumento de los precios y escasez de materiales, presupuestos bases por debajo de los costos reales, bajo rendimiento de la mano de obra, excesivas cargas tributarias desigual competencia de las empresas foráneas.

En el mismo periodo se instala la Comisión Nacional de Productividad en la Industria de la Construcción, se crea la Comisión Reguladora de Precios de la Construcción y se expide la ley que permite el reintegro por alza de materiales.

En 1968 el sector vive una crisis extrema que conlleva a que la Asamblea General de Asociados cree un Comité de Emergencia para afrontar las graves circunstancias. En Abril de ese mismo año se aprueba el Reglamento para la aplicación de los Rendimientos Mínimos de la mano de obra. Posteriormente, el Gobierno recoge planteamientos formulados y expide normas promotoras para las viviendas de interés social, habilitación urbana y construcción de viviendas, préstamos para mejoras por ls mutuales y declaración de preferente interés nacional a la industria de la construcción. En Setiembre de 1968, Oscar Garibaldi P., Presidente de CAPECO, es elegido Presidente de la FIIC por los empresarios latinoamericanos, en el VI Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción realizado en Colombia. Oscar Garibaldi ejerció por dos años ese cargo, de manera destacada.

En el último trimestre de ese año, CAPECO advierte sobre la necesidad de proseguir con los programas de inversión y el cumplimiento del principio de la licitación pública para la ejecución de obras, como la Variante de Pasamayo. Asimismo plantea la creación del Ministerio de Vivienda y Construcción, `propuesta que es recogida por el Gobierno en el mes de Diciembre a través de la norma pertinente.

En marzo de 1969 asume la Presidencia de CAPECO Eduardo Chueca Ferreyra, cuya gestión estuvo caracterizada por la presentación de diversos estudios relacionados con la vivienda y el desarrollo urbano, la reiterada defensa del cumplimiento del principio de la licitación pública y de la propiedad privada que permitieron lograr la afirmación que en el Perú no se implantaría la reforma urbana.

En 1970 existe un repunte de la actividad de construcción, se promulga el nuevo Reglamento Nacional de Construcciones y se crea una Comisión Permanente de su actualización con representantes de CAPECO. Paralelamente dos misiones técnicas de la institución viajan a Francia invitadas por ese Gobierno para estudiar sobre la vivienda económica y avances constructivos.

En el año siguiente, en el mes de Marzo asume la Presidencia Guillermo Bruce C. y coincidente con los lineamientos gremiales, se dicta la norma de otorgamiento de la buena pro por doble promedio y en mesa. En Diciembre se inaugura el Edificio CAPECO que permite a la entidad contar con instalaciones adecuadas y propias. Las Cámaras del Area Andina se reúnen por primera vez en Lima y aparece el primer número del Anuarium de la Construcción. La presencia nacional de CAPECO se revitaliza con la Filiales de Arequipa, Cusco y Trujillo

En Marzo de 1973 asume la Presidencia Guillermo Noriega Ballester. Durante su gestión se crea la Filial de Piura y se logra que, ante la carencia de reintegros que afectaban la capacidad financiera de las empresas, se autorice la apertura de una línea de crédito promocional en el Banco de la Vivienda del Perú para las empresas ejecutoras de obras públicas.

En ejercicio de la Presidencia Jaime Olaechea A.C. en 1975, tocó a CAPECO efectuar una defensa pública de lo que significa la empresa privada, el ejercicio libre y responsable de la actividad empresarial, y las consecuencias negativas de lo que significaba una decisión como la de establecer que sea una empresa estatal la única que pudiera comercializar los terrenos urbanos.

En 1976 se instaló el primer Consejo Directivo del Servicio Nacional de Capacitación - SENCICO. Se concede la Presea FIIC a Oscar Garibaldi P. CAPECO continúa formulando planteamientos sectoriales que logran tener éxito al dictarse medidas promocionales para las viviendas económicas

El año 1977 fue uno de crisis sectorial, CAPECO pugnó para que las empresas nacionales contaran con legislación que les permitieran contratar en condiciones similares a las extranjeras. Tras intensas gestiones se obtuvo la expedición de una norma que implantó el sistema de reajuste automático de precios por fórmulas polinómicas, y la participación obligatoria de las empresas nacionales en la ejecución de obras públicas.

Continuó la crisis en 1978, CAPECO obtuvo la reprogramación de las obras públicas y que el Banco Central Hipotecario pudiera prestar hasta el 90% del valor de las viviendas económicas de nivel mínimo.

Bajo la Presidencia de Ramón Ponce de León en 1979 se obtiene una fundamental conquista jurídica, con base a la propuesta presentada por CAPECO, la Asamblea Constituyente incorpora en el texto de la Carta Política el principio de la obligatoriedad de la licitación pública. Paralelamente se logra el otorgamiento de créditos blandos para los promotores de vivienda en el Banco de la Vivienda del Perú, la derogación de la norma que autorizó el pago de reintegro en bonos, y la creación del Fondo Nacional de Vivienda-FONAVI.

En Julio de 1980 asume la presidencia institucional Carlos Chávez G., al incorporarse al Senado Ramón Ponce de León. Durante su periodo concordante con la propuesta formulada se promulga el Reglamento Unico de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas y se crea el sistema de crédito denominado Hipoteca Social.

En 1981, bajo la Presidencia de Julio Piccini M. , CAPECO efectúa intensa actividad en defensa de la empresa constructora nacional, lograr que el sector recupere su nivel ministerial. Se logra que se le otorgue fuerza de ley al Reglamento Unico de Licitaciones y Contrataciones del Estado, que el pago de los atrasos de las obras públicas fuese en bonos los que eran factibles de descontar hasta en un 80%.

En 1983 se celebran los 25 años institucionales, con la presencia en Lima del renombrado arquitecto Kenso Tange. En el ámbito local se obtiene que las obras de reconstrucción fueran por licitación pública y que el alquiler de maquinaria y equipo del Ministerio de Transportes sea por concurso público.

En 1984 dentro del Código Civil se regula por primera vez el contrato de obra y se norma los casos de responsabilidad del contratista por defecto de construcción pero no por fallas en el diseño o de terceros. Se celebra en Lima el XIV Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción eligiéndose a Julio Piccini M. como Presidente de FIIC. Asimismo se otorga la Presa FIIC a Ramón Ponce de León.

En Setiembre de 1985 en Suiza, se elige a Julio Piccini M. como Presidente de la Confederación Mundial de Asociaciones de Constructores-CICA.

En el Perú, luego de muchos años de esfuerzo se constituye la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas-CONFIEP, siendo elegido Julio Piccini M. como su primer Presidente.

En 1986 se obtuvieron algunos logros significativos, la actualización del costo computable de los activos, la disminución de las obras por administración directa y la catalogación de la construcción como exportación no tradicional.

En 1987 CAPECO expone ante la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros - CIAEF un Plan de Emergencia Prioritaria En 1988 ante la gravedad de la crisis económica nacional se emiten pronunciamientos planteando alternativas y correcciones. La inflación era incontrolable y la subversión ganaba terreno.

En 1989 asume la Presidencia Jorge Camet, algunas disposiciones se expiden en ese periodo aunque insuficientes dada la gravedad de la crisis, el reajuste de las valorizaciones a la fecha de pago, la aclaración sobre reajuste de los gastos generales, la eliminación de la doble tributación al SENATI y al SENCICO, y la sustitución de los Bonos de Fomento Hipotecario. En Diciembre de 1989 Jorge Camet es elegido Presidente de CONFIEP.

Desde fines de año y durante todo 1990, se realizó una sostenida campaña en contra del Proyecto primero y Ley después, por el que se creó la Bolsa de Trabajo en Construcción a través de la cual la Federación de Trabajadores en Construcción Civil tenía intervención directa en la contratación del personal en las obras,

La situación económica empeoraba y se producía una paralización de las actividades de construcción. Mario Suito S. asume la Presidencia de CAPECO en Mayo de 1991, cargo que había ejercido desde 1990 de manera interina.

Se dictan disposiciones promotoras de la inversión del sector privado, se declara de necesidad, utilidad pública e interés social la inversión privada en renovación urbana, se fomenta la inversión en construcción, se libera en gran medida los contratos de arrendamiento.

CAPECO demanda la intangibilidad de los recursos del FONAVI, se gestiona la creación de un Banco de Proyectos de Inversión, la reglamentación de la adjudicación directa de obras locales y la privatización del SENCICO. Un cambio importante se produce en la legislación de obras públicas, la buena pro se otorga a la oferta evaluada como la más baja y se abre las licitaciones a todo tipo de postores sean nacionales o extranjeros o asociados.. Se fusiona el Ministerio de Vivienda y Construcción con Transportes y Comunicaciones.



En el mismo año 1992, se deroga la Ley de creación de la Bolsa de Trabajo concluyendo la campaña intensa contra esta disposición inconstitucional. Se presenta estudios para la construcción masiva de viviendas, se reitera oposición a la ejecución de obras por administración directa y se solicita al Congreso Constituyente Democrático se introduzca una mejor redacción al principio de la contratación previa licitación pública. A nivel interno se crea el Instituto de la Construcción y Desarrollo ICD Se efectúa el I Congreso Nacional de la Construcción.

En 1993 asume la Presidencia César Fuentes O. planteándose la aplicación antitécnica del Impuesto Mínimo a la Renta sobre la maquinaria y equipo, se demanda una legislación que reoriente los recursos del FONAVI a su finalidad primigenia y la devolución de los fondos de garantía y Bonos de Fomento Hipotecario retenidos en el BANVIP.

Se crea el Instituto Superior Técnico de la Construcción con CAPECO como entidad promotora. Se efectúa gestiones para solucionar los problemas derivados de la afectación del IGV a las obras públicas, se expresa preocupación por considerar como modalidad de ejecución la administración directa y el encargo. Se ratifica en Asamblea General de Asociados que la negociación colectiva debe ser por obra y no por rama.

En Mayo de 1995 asume la Presidencia José Ortiz Rivera. Se objeta la compra de maquinaria y equipo por el Estado, la ejecución de obras por administración directa y encargo, Se instituye el Premio Anual a la Innovación Tecnológica,

En 1996 la Corte Suprema declara fundada la Acción Popular interpuesta por CAPECO en contra de la norma que pretendía obligar a las empresas constructoras a negociar por rama, y la autoridad laboral emite una nueva resolución acorde con ese temperamento jurisdiccional. Se efectúa la primera versión de EXPOVIVIENDA, feria especializada del sector. Se presenta los lineamientos para una política integral de largo plazo en materia habitacional, basada en un subsidio directo y transparente a la demanda, entregándose el proyecto de ley correspondiente y sustentándolo ante las autoridades pertinentes.

Se elabora una Propuesta de Desarrollo Vial del Sector Privado. Se realiza por primera vez el Estudio de Edificaciones de Lima Metropolitana de Lima y Callao a fin de conocer la oferta de todo tipo de inmuebles y demanda de viviendas. Se requiere al Gobierno para que los recursos del FONAVI sean factibles de utilizar en todo tipo de crédito. Se crea el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Construcción.

En 1997 ante la dación de una nueva Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado CAPECO plantea la modificación del numeral referente al reconocimiento y pago de intereses. Se dicta una nueva Ley de Habilitaciones Urbanas en cuyaas Comisiones se otorga participación a CAPECO. En Octubre José Ortiz R. es elegido Presidente de la FIIC.

Durante 1998 se despliega intensa actividad ante la creación de MIVIVIENDA. Se reitera la oposición a la adquisición de maquinaria y equipo por parte del Estado. Se cuestiona los requisitos exagerados que en las licitaciones se solicitan y que son marginatorios de las empresas nacionales. En Octubre se realiza el XXI Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción.

En Mayo de 1999 asume la presidencia de CAPECO Leopoldo Scheelje M. quien establece como objetivo de su gestión colocar a la entidad de cara al siglo XXI efectuando los cambios administrativos, de optimización de recursos y traslado de sede para brindar a los asociados un adecuado servicio en las mejores condiciones. Actualmente el Presidente de la institución es el Ing. Lelio Balarezo.

*Fuente: [www.capeco.org](http://www.capeco.org)*

## **BIBLIOGRAFIA**

- 1) Carlos Paz Chávez (2004). Curso de Taller de Diseño Arquitectónico III. Profesor Principal, encargado del Curso  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNFV, Perú.
  
- 2) Alan García Pérez (2003) “Modernidad y Política en el siglo XXI, Globalización con Justicia Social”.  
Editorial: Matices, Perú.
  
- 2) Eyzaguirre H, Calderón C (2003) “El mercado de crédito hipotecario de Perú” Inter-American Development Bank Research department Documento de Trabajo #497.  
Instituto Apoyo.  
Editorial: Inter-American Development Bank Felipe Herrera Library, USA.
  
- 3) Fernando Carrasco (2003) “Evaluación del Financiamiento de la Vivienda, II Conferencia Anual de la Construcción”  
Editorial: Instituto de la Construcción y Gerencia ICG, Perú.
  
- 4) Mónica Arrese (2003) “El fin del espacio mínimo”  
Diario “El Comercio” Sección Inmobiliaria, página (e8) , 13 Agosto del 2003.  
Editorial: El Comercio, Perú
  
- 5) Apoyo Opinión y Mercado (2002) “Niveles Socioeconómicos de la Gran Lima”  
Editorial: Apoyo, Perú
  
- 6) Fondo MIVIVIENDA (2002) "Plan Nacional Vivienda para Todos 2001-2006"  
Editorial: Fondo MIVIVIENDA, Perú
  
- 7) Paredes Villalonga U., Puga Capelli A. , Eguren Ciurlizza L. (2002) "Formalización de la Propiedad Urbana en el Perú - Cuatro Historias de Exito"  
Editorial: COFOPRI, Perú

- 8) Construcción e Industria (2002) "Política Habitacional Colombiana"  
Revista Mensual de la Cámara Peruana de la Construcción p.p. 16-18 N° 156  
Editorial: CAPECO, Perú
- 9) CAPECO (2002) "Comentarios Respecto al Reglamento MIVIVIENDA"  
Revista Mensual Costos del Grupo S10 N° 96 p.p. 14-15
- 10) Revista Domingo (Abril 7, 2002) Art. "Todo empezó con una estera" pp12-15  
Suplemento dominical del diario La República  
Editorial: Diario La República
- 11) Oscar Casas (2002) "Problemática de la Autoconstrucción de Viviendas".  
Primer Foro Nacional de Vivienda.  
Editorial: Instituto de la Construcción y Gerencia ICG, Perú.
- 12) Medio de Construcción (2002) "El Misterio de la Autoconstrucción"  
Revista Mensual de Diseño y Construcción p.p. 68-69 N° 138  
Editorial: Medio de Construcción, Perú
- 13) Riofrío Gustavo (2002) "Toledo Año Uno: Atrapados por las viejas políticas en la nueva ciudad"  
Editorial: Desco, Perú.
- 14) CEPAL (2002) " Informe Anual: Panorama Social de América Latina 2001-2002"  
Editorial: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile
- 15) Municipalidad de Lima Metropolitana (2002) "Plan de Desarrollo Metropolitano"  
Editorial: Municipalidad de Lima Metropolitana, Perú
- 16) Juan Tokeshi (2001). "Introducción a Memorias urbana: La utopía de Pachacamac".  
Universidad Nacional de Ingeniería. Taller de Renovación urbana, Perú.

17) Raúl Flores, Javier Filomeno, Manuel Zubiarte (2,001) “Lineamientos de Políticas de Vivienda”

Editorial: Viceministerio de Vivienda y Construcción, Perú.

18) Rojas, E. (2001). “El largo camino hacia la reforma del sector vivienda: Lecciones de la experiencia chilena”.

Editorial: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Desarrollo Sustentable, USA.

19) CAPECO (2001) "El mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana y el Callao 2001"

Editorial: CAPECO, Perú

20) Gustavo D'Angelo (2001) ”Análisis contextual de Sudamérica”

Editorial: CARE, Perú

21) Ghio C, Virgilio (2001) "Productividad en Obras de Construcción"

Editorial: Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP, Perú.

22) Dongo, Mercedes (2001) “II Jornadas Iberoamericanas de Diseño de Vivienda de Bajo Coste - Vivienda Progresiva en Ciudad Progresiva”

Editorial: SENCICO, Perú

23) INEI (2001) " Ha Mejorado el Bienestar de la Población?"

Editorial: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú

24) Morris F, Marulanda L, Riofrío G (2001) “Opciones y Estrategias para la Formulación de una Política Nacional de Vivienda en el Perú”

Editorial: Banco Interamericano de Desarrollo, Perú

25) Zolezzi Ch, Mario (2001) "Situación de la Vivienda"

Editorial: SENCICO, Perú

26) Hidalgo Dattwyler, Rodrigo (2000) "La Política de Casas Baratas - Principios del Siglo XX. El caso Chileno".

Editorial: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.

Universidad de Barcelona N° 55, Chile.

27) Banco de Materiales (2000) "Memoria 1999"

Editorial: Banco de Materiales, Perú

28) Medio de Construcción (2000) "Créditos Hipotecarios para segmentos C y D"

Revista Mensual de Diseño y Construcción p.p. 56-58 N° 160

Editorial: Medio de Construcción, Perú

29) De Soto, Hernando (2000) "El Misterio del Capital"

Editorial: Instituto Libertad y Democracia/ El Comercio, Perú

30) Robles, Carlos (2000) "Peru: MIVIVIENDA Housing Program"

Editor: U. S. Department of Commerce - National Trade Data Bank, USA.

31) Raquel Szalachman (2000) " Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa"

Editorial: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el desarrollo. División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, Chile.

32) Günther Held (2000) "Perfil de déficit y políticas de Viviendas de interés social orientadas al mercado: Experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia"

Editorial: CEPAL, Proyecto Interdivisional Instituciones y mercados, Chile.

33) Rivas, Helga Cecilia (1999) "Vivienda Social, Empleo y Desarrollo Productivo".

Editorial: Dirección de Vivienda Suelo y Construcción, Ministerio de Desarrollo Económico. Colombia

34) Ministerio de la Presidencia - PRONAP(1999) "Saneamiento Básico: Obras de Rehabilitación" Programa Nacional de Agua Potables y Alcantarillado PRONAP.

Editorial: PRONAP, Perú

35) María Luisa Chiappe de Villa (1999) "La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa"

Editorial: CEPAL, Proyecto Interdivisional Instituciones y mercados, Chile.

36) Calderón, J. (1999) "Acceso al suelo urbano por los pobres en Lima Metropolitana"

Editor: Lincoln Institute , USA

37) Sweeney N, (1998) " Who Pay for Defective Design? "

Journal of Management Engineering p.p. 65-68 Volume 14 Number 6

Editor: ASCE American Society of Civil Engineering / Engineering Management Division, USA

38) Medio de Construcción (1998) "Mi Vivienda, excesos de un Reglamento". N° 137  
Abril 1998. Página 5

Editorial: ½ de Construcción, Perú

39) Durham, NC (1998) "Shining Path and the Decisive Battle in Lima. Barriadas: The Case of Villa El Salvador 1980-1995"

Editorial: Duke University Press, USA.

40) Giraldo, F. (1997) "¿Ciudad y crisis: hacia un nuevo paradigma?"

Editorial: Tercer Mundo, Colombia.

41) CAPECO (1996) "El mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana y el Callao 1996"

Editorial: CAPECO, Perú

42) García Herrera, Miguel Ángel (1996) "Los efectos Políticos y Sociales del Neoliberalismo".

Perú.

43) Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (1996) "Informe Nacional. Examen Urbano. Examen de la vivienda"

Editorial: MTCVC, Perú

44) Mevivs Andersen, F. (1995) "Financiamiento de Planes de Vivienda y Mejoramiento Habitacional: Programa de Créditos Supervisados"

45) Wratten Ellen, (1995) "Conceptualizing Urban Poverty"

Environment and Urbanization, Volume 7 Number 1

Editor: Environment and Urbanization, England.

46) Banco de Materiales (1995) "Memoria 1994"

Editorial: BANMAT, Perú

47) Mayo, Stephen (1994) "Cambios estructurales en la política de vivienda"

Editorial: Finanzas y desarrollo, Colombia.

48) García Pérez, Alan (1993) "Calendario del Gobierno Aprista - Obras"

Editorial: Partido Aprista Peruano, Perú

49) OIT (1993) "Gender Issues in cooperatives and other Self-help organizations in Developing Countries"

Editorial: OIT, Ginebra

50) Orihuela F, (1993) "Tecnologías Apropriadas para la Autoconstrucción de Viviendas"

Editorial: ITACAB, Perú



51) Serrano, Julián Salas (1992) "Contra el hambre de vivienda" Soluciones Tecnológicas Latinoamericanas.

Editorial ESCALA, Colombia

52) Ramos, Victoria (1991) "Programas de Vivienda del Estado"

Editorial: Instituto Nacional de Urbanismo INADUR, Perú

53) De Soto H, (1989) "El Otro Sendero"

8va Edición Instituto Libertad y Democracia

Editorial: Printer Colombiana Ltda, Colombia

54) Bazant S, (1988) "Autoconstrucción de Viviendas Populares"

Editorial: Trillas, México.

55) Colegio de Arquitectos del Perú, (1987) "XII RAGA: Regional de Arquitectos del Grupo- La Vivienda de los Desposeídos"

Editorial: Federación Panamericana de Arquitectos, Perú

56) García Pérez, Alan (1985) "To The New Shanty Towns of Lima: Speech by The President of Peru Dr. Garcia Perez, December 6, 1985"

Editorial: Partido Aprista Peruano , Perú.

57) Zolezzi M, (1985) "Autoconstrucción y lucha por el Agua"

Editorial: DESCO, Perú.

58) Empresa Nacional de Edificaciones, (1985) "Revolución Habitacional en Democracia: Plan de Vivienda del Gobierno Peruano 1980-1985"

Editorial: ENACE, Perú.

59) Organización de las Naciones Unidas (1984) "Manual de Construcción de Viviendas mediante el esfuerzo propio"

Editorial: Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, USA

60) Instituto Nacional de Investigación y Normalización de la Vivienda (1984)  
"Proyecto de Lotes y Servicios"

Editorial: Ministerio de Vivienda. ININVI, Perú.

61) Sánchez, Luis Alberto (1983) "El Perú: Nuevo Retrato de un País Adolescente"

Editorial: Mosca Azul, Perú

62) Collier, David (1978) "Barriadas y Élités, de Odría a Velasco"

Editorial: IEP Ediciones, Perú

63) Ministerio de Vivienda y Construcción (1977) "Plan de Acción del Sector Vivienda y Construcción"

Editorial: Oficina de Información y Comunicación Ministerio de Vivienda y Construcción, Perú.

64) Banco de la Vivienda del Perú (1974) "La Vivienda de la Clase Media"

Editorial: BANVIP, Perú.

65) Allred, D. (1967) "Housing in Lima: a study in urban growth"

Editor: Wilson School, USA.

66) Córdova V, Adolfo (1958) "La Vivienda en el Perú, estado actual y evaluación de las necesidades".

Editorial: Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, Perú

### **DIRECCIONES INTERNET CONSULTADAS:**

- 1) Habitat for Humanity: [www.habitat.org](http://www.habitat.org)
- 2) Organismo de los Estados Americanos: [www.oea.org](http://www.oea.org)
- 3) World Bank: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- 4) United States Agency for Interamerican Development: [www.aid.org](http://www.aid.org)
- 5) Interamerican Development Bank: [www.idb.org](http://www.idb.org)
- 6) Arquitectos Sin Fronteras: [www.asf.org](http://www.asf.org)
- 7) Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: [www.vivienda.gob.pe](http://www.vivienda.gob.pe)
- 8) Instituto Nacional de Estadística e Informática: [www.inei.org.pe](http://www.inei.org.pe)
- 9) Banco de Materiales: [www.Banmat.org.pe](http://www.Banmat.org.pe)
- 10) Fondo MIVIVIENDA: [www.mivivienda.com.pe](http://www.mivivienda.com.pe)
- 11) Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado: [www.pronap.org.pe](http://www.pronap.org.pe)
- 12) Revista Constructivo: [www.constructivo.com](http://www.constructivo.com)
- 13) Cámara Peruana de la Construcción: [www.capeco.org](http://www.capeco.org)

### **Índice de siglas**

VIS : Vivienda de interés social.

ICT : Instituto de crédito territorial.

INURBE : Instituto nacional de vivienda de interés social y reforma urbana.

CCF : Cajas de compensación familiar.

CPVM : Caja promotora de vivienda familiar.

FOVIS : Fondos para vivienda de interés social.

CAV : Corporaciones de ahorro y vivienda.

FNA : Fondo nacional del ahorro.

SML : Salario mínimo legal que representa el ingreso devengado mensualmente por los trabajadores el cual no puede ser sustituido por ningún salario inferior.

OPV : Organizaciones populares de vivienda.

UPAC : Unidad de poder adquisitivo constante cuya variación se calcula a partir de la corrección monetaria la cual a su vez es calculada por el promedio ponderado de la DTF (promedio semanal de la tasa de capacitación de certificados de depósito a término CDT a 90 días) de las últimas 4 semanas.

DANE : Departamento administrativo nacional de estadística.

DNP : Departamento nacional de planeación.

ONG : Organizaciones no gubernamentales.

FENAVIP : Federación nacional de vivienda popular.

ENACE (Empresa Nacional de Edificaciones): Promover, planificar, financiar, proyectar, ejecutar y adjudicar los programas de habilitación urbana, construcción de viviendas y servicios complementarios. Ejecutaba los programas habitacionales integrantes del Plan Nacional de Vivienda.

SENAPA (Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado): Ejecutaba el Plan Nacional de Agua, es decir dotaba de los servicios básicos complementarios a la vivienda. Mejoró la calidad de vida a través de la reparación, ampliación, mejoramiento y renovación de las redes de agua potable y alcantarillado.

BANVIP (Banco de la vivienda del Perú): Banco estatal que nació en 1962, al crearse asumió el activo y el pasivo del FONAVI. Sujeto al control del Superintendencia de Banca y Seguros. Sus funciones eran: promover la inversión pública y privada (nacional o extranjera) en la financiación de viviendas peruanas; crear y promover el desarrollo de Cajas de Ahorros y Préstamos para Vivienda (CAPVs) y de AMCVs (mutuales), en donde el BANVIP tenía la función de regular y asesorar a estas entidades; contribuir con aportes técnicos y económicos al desarrollo de la construcción; adquirir, tomar, dar y construir inmuebles.

BANMAT (Banco de Materiales) : Fue una entidad genuinamente original y novedosa. Presta materiales de construcción (predeterminados en una lista de adquisición) para mejorar y edificar viviendas orientadas a la autoconstrucción, a una tasa de interés mucho menor que la del mercado. Dirigido a los sectores que no pueden acceder al sistema crediticio-financiero (AA. HH.). Además proporciona asistencia técnica a los prestatarios,

BCHP (Banco Central Hipotecario del Perú): Sus acciones eran dos tercios del sector privado y un tercio del sector estatal, sus funciones eran similares al Banco Estatal de Fomento, pero eran más generales.”

ININVI (Instituto Nacional de Investigación y Normalización de Vivienda)

FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda): Fondo que provenía del descuento en planilla que se carga a las empresas y los trabajadores obligatoriamente.

INADUR (Instituto Nacional de Desarrollo Urbano): Creada en 1981. Entidad descentralizada del Ministerio de Vivienda y Construcción, destinada a apoyar los planes, programas y proyectos de los municipios.

REGISTRO PREDIAL: Creado en el gobierno aprista, con el fin de otorgar documentos que certifiquen la propiedad de un bien.

PET: Programa de Empleo para Trabajadores, cuyo origen se remonta a un programa de empleo temporal que a principios de los años '80 creó el gobierno militar chileno para paliar la crisis económica derivada de una política neoliberal a ultranzas, con caída de los aranceles a sus niveles más bajos y mantención de un tipo de cambio fijo aún bajo presiones internacionales al alza.

AFC: Subsidio AFC (Ahorro para el Fomento de la Construcción) es un beneficio tributario para las personas que adquieran un crédito de vivienda

## EL AUTOR:



**e-mail:** guilles77@hotmail.com

**web:** <http://guillermo.netfirms.com>

**Ing. Guillermo Enrique Santisteban Arbaiza.**

---

### Perfil

Ingeniero Civil, colegiado, egresado de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo con estudios completos de Maestría en Gestión y Administración de la Construcción en la Universidad Nacional de Ingeniería. Condiciones para adaptarse a nuevas tareas y al trabajo bajo presión. Experiencia en planeación, ejecución y supervisión de proyectos de construcción, así mismo en la administración de empresas constructoras. Dominio intermedio-avanzado del idioma Inglés y de herramientas de informática.

### Experiencia Profesional

#### Naciones Unidas ONU

Agosto 2004 a Marzo 2,005

Supervisor adjunto de la obra Rehabilitación de Pavimento y Veredas de la Provincia Constitucional del Callao. Oficina de Proyectos y Servicios de las Naciones Unidas, Lima

#### Supermercados "EL CENTRO S.R.L."

Julio 2004

Ingeniero Proyectista de la parte estructural en la construcción de la sucursal de dicha cadena en La Victoria, Chiclayo.

#### Bravo Arquitectos S.R.L

Julio 2004

Coordinador local de los trabajos de señalización cromática para los ingresos a las cuatro tribunas del Estadio Elías Aguirre, Chiclayo.

#### Naciones Unidas ONU

Noviembre 2003 a Junio 2004

Supervisor de la obra Remodelación y Ampliación del Estadio Elías Aguirre para la Copa América Perú 2004. Oficina de Proyectos y Servicios de las Naciones Unidas, Chiclayo.

**Constructora ALC S.A** Febrero 2003 a Noviembre 2003  
Administrador de la empresa durante el Proyecto “Condominio Parque de las Leyendas II” en San Miguel, Lima

**BST Proyectos S.A** Noviembre 2002 a Enero 2003  
Ingeniero Residente en la obra Remodelación y Acondicionamiento del Edificio “Amalia” para el Banco Interbank en Miraflores, Lima.

***Nota:** Julio 2002 – Noviembre 2002 dedicado a preparar Anteproyecto Tesis de Maestría.*

**Banco de Materiales S.A.C** Diciembre 2001 a Junio 2002  
Asignado al Area de Colocaciones, apoyo en la evaluación y colocación de créditos para la autoconstrucción de viviendas y supervisión de construcciones realizadas con dichos préstamos.

**MST Proyectos e Inversiones S.A.C.** Abril 2001 a Julio 2001  
Ingeniero Residente Junior en Construcción de Edificio Multipropósito de 05 pisos ubicado en la Av. Bausate y Meza 122, La Victoria. Lima.

**Supermercados "EL CENTRO S.R.L."** Diciembre 2000 a Marzo 2001  
Ingeniero proyectista y ejecutor de la construcción de la sucursal de dicha cadena de Supermercados en la ciudad de Lambayeque.

**Dirección Regional de Educación-Lambayeque** Octubre 2000  
Evaluación de la vulnerabilidad sísmica de cuatro centros educativos en la provincia de Chiclayo

**Facultad de Ingeniería Civil - UNPRG** Noviembre 1999 a Diciembre del 2000  
Supervisor adjunto en la construcción del Museo Nacional de Sicán, ubicado en la ciudad de Ferreñafe.

**Constructora Inmobiliaria GEDASA S.A.** Enero 1999 a Agosto del 2000  
Ingeniero Junior proyectista y auxiliar del Ingeniero Residente en la construcción de la sucursal de la cadena de Supermercados El Centro S.R.L. en la ciudad de Chiclayo.

**Ortiz Lossio S.R.L Contratistas Generales** Agosto a Octubre de 1999  
Ingeniero Junior en la construcción del Coliseo Cerrado de Pimentel.

**Facultad de Ingeniería Civil - UNPRG** Marzo a Mayo de 1999  
Prácticas pre-profesionales como asistente de supervisión en las obras de montaje y pruebas de la línea de conducción para el nuevo plan maestro de tratamiento de agua potable en Chiclayo

**Facultad de Ingeniería Civil - UNPRG**

Enero a Febrero de 1998

Prácticas voluntarias pre-profesionales como asistente de supervisión en las obras de construcción de la nueva planta de tratamiento de agua potable en Chiclayo

**Constructora Inmobiliaria GEDASA S.A.**

Entre 1997 y 1999

Asistente del Ingeniero Residente en la construcción del Edificio Comercial El Centro S.R.L y obras menores en la Fábrica de Culinarios Maggie - Nestle Perú en la ciudad de Chiclayo.

**Formación Académica**

2001 a 2002

Maestría en Gestión y Administración en la Construcción  
Primer Puesto en el orden de mérito.  
Universidad Nacional de Ingeniería UNI.

1994 a 1999

Ingeniería Civil.  
Pertenece al Quinto Superior durante toda la carrera y egresado como tercer puesto en el orden de mérito.  
Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.

1981 a 1993

Primaria y secundaria  
Quinto superior durante toda la secundaria.  
Colegio Manuel Pardo

**Otros Conocimientos**

Idiomas

Ingles, nivel intermedio-avanzado (TOEFL)  
Portugués Básico

Informática

Manejo del Entorno Windows y Office  
Software de Ingeniería Civil : Autocad, Sap 2000, Loop, S10 y MS-Project  
Otros: Corel, Front Page.



## **Participación en Seminarios y Conferencias**

### **COMO EXPOSITOR:**

- Lambayeque 12 de Julio del 2,004 Conferencia "Supervisión de Obra: Remodelación y Ampliación del Estadio Elías Aguirre de Chiclayo para la Copa América 2,004" organizada por la Facultad de Ingeniería Civil y Arquitectura de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo en su XXXIX aniversario.
- Chiclayo 02 de Julio del 2,004 Conferencia "Supervisión de Obra: Remodelación y Ampliación del Estadio Elías Aguirre de Chiclayo para la Copa América 2,004" organizada por el Capítulo de Estudiantes del American Concrete Institute.
- Chiclayo 25 de Marzo del 2,004 Conferencia "Remodelación y Ampliación del Estadio Elías Aguirre de Chiclayo para la Copa América 2,004" organizada por el Colegio de Ingenieros del Perú CIP-CD Lambayeque.

### **COMO ASISTENTE:**

#### **NACIONALES:**

- Lima 04 de Marzo del 2005 Conferencia "Nuevas tecnologías y equipos en la Industria del Asfalto", organizada por el Colegio de Ingenieros del Perú - CD Lima.
- Lima 27 de Noviembre del 2004 Conferencia "Construcción de Pavimentos de Concreto con tecnologías de última generación. La Experiencia Argentina", organizada por la asociación de Productores de Concreto ASOCEM y el Colegio de Ingenieros del Perú - CD Lima.
- Lima 19 de Octubre del 2004 Charla Técnica "Diseño Racional de Pavimentos AASHTO 2,002", organizado por el Colegio de Ingenieros del Perú - CD Lima.
- Chiclayo 06 de Mayo del 2004 Charla Técnica "Concreto Premezclado y unidades de albañilería de concreto ", organizado por Cementos Pacasmayo y el Colegio de Ingenieros del Perú – CD Lambayeque.
- Chiclayo 23 Y 24 de Abril del 2004 Curso "Elaboración de Expedientes Técnico" organizado por el Colegio de Ingenieros del Perú – CD Lambayeque.
- Lima 12 de Septiembre del 2003 Seminario Inmobiliario, organizado por Intercambio Empresarial S.A

- Lima 13 de Mayo del 2003 Seminario “Comportamiento Organizacional”, organizado por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y la AFP Profuturo.
- Lima 04 de Abril del 2003 Seminario "Cómo Invertir con Éxito en proyectos MIVIVIENDA", organizado por Ciudadaris Consultores Inmobiliarios S.A.
- Lima 21 de Marzo del 2003 Foro "Mejora Continua en la Industria de la Construcción", organizado por la Sección de Postgrado en Ingeniería Civil de la Universidad Nacional de Ingeniería UNI.
- Lima 21 de Noviembre del 2002 "IX Coloquio de Química del Cemento", organizado por la Asociación de Productores de Cemento ASOCEM.
- Lima 19, 20 y 21 de Setiembre del 2002 Curso "Análisis, Diseño y Construcción de Sistemas Constructivos no Convencionales", organizado por el American Concrete Institute ACI Perú Chapter.
- Lima 30 y 31 de Agosto del 2002 Foro Nacional “Vivienda, Sistemas Constructivos y Materiales”, organizado por el Instituto de la Construcción y Gerencia.
- Lima 5, 6 y 7 de Junio del 2002 Seminario "La Vivienda en el Perú - Sistemas Constructivos", organizado por el Grupo EIC.
- Lima 19 de Octubre del 2001 Charlas Técnicas "Asfalto en Caliente", "Aseguramiento de la Calidad en la Construcción" y "Evaluación de Daños producidos por el Sismo del Sur del 23 Junio", organizadas por SENCICO.
- Lima 13 de Setiembre del 2001 Curso "Evaluación Económica de Proyectos de Inversión", organizada por el Colegio de Ingenieros Capítulo Departamental de Lima.
- Lima 10 de Mayo del 2001 Charla Técnica sobre Aditivos para Concreto y Membrana Flexible para soporte en Túneles organizada por UNICON y el Grupo Constructivo.
- Lambayeque 07 de Octubre del 2000 Conferencias "Diseño de Puentes" y "Asistencia Integral al Diseño de Carreteras", organizadas por el American Concrete Institute Capítulo de Estudiantes UNPRG.
- Chiclayo 18 y 19 Setiembre del 2000 Curso taller "Evaluación de la Infraestructura de Instituciones Educativas", organizado por la Dirección Regional de Educación de la CTAR Lambayeque.
- Chiclayo 09 de Setiembre del 2000 Panel Forum "Problemática de la Ingeniería Civil" organizado por el CIP – CD Lambayeque.

- Chiclayo 01, 02 y 03 de Setiembre del 2000 Curso Taller "Diseño de Obras Hidráulicas" organizado por el CIP - CD Lambayeque.
- Chiclayo 28 de Agosto del 2000 Conferencia "Sistema de Captación, Conducción, Almacenamiento, Tratamiento y Distribución de Agua Potable en la ciudad de Chiclayo" organizado por el CIP - CD Lambayeque y EPSEL.
- Chiclayo 17 y 18 Julio del 2000 Seminario de Actualización "27157 Ley de Regularización de Edificaciones y su Reglamento" organizada por el MTC y la SUNARP.
- Chiclayo 22 Junio del 2000 Conferencia "Ley de Regularización de Edificaciones – Ley 27157 y su Reglamento" organizado por el CIP – CD Lambayeque.
- Lima 31 de Marzo y 01 Abril del 2000 Curso de actualización profesional "Supervisión de Obras de Concreto" organizado por el American Concrete Institute Capítulo Peruano.
- Chiclayo 24 de Marzo del 2000 Conferencia "Normas Técnicas de Control de Obras Públicas" organizado por el CIP – CD Lambayeque.
- Chiclayo 24 de Noviembre de 1999 Seminario Técnico "Tubos y Accesorios de PVC-U y Pegamento para PVC".
- Chiclayo 22 y 23 Octubre de 1999 Seminario "Planeamiento, Programación y control de Obras" organizado por el CIP – CD Lambayeque.
- Chiclayo 05 y 06 Marzo de 1999 Seminario de Capacitación "Interpretación de la Ley y Reglamento de Contrataciones y Adquisiciones del Estado" organizado por CAPECO.
- Lima 04 y 05 de Diciembre de 1998 I Congreso Nacional de Ingeniería Estructural y Construcción, organizada por el American Concrete Institute ACI Peru Chapter.
- Lambayeque 28 Noviembre de 1998 Ciclo de Conferencias Semana de la Ingeniería Civil.
- Chiclayo 04 Febrero de 1998 Conferencia Técnica "Coberturas Livianas y su aplicación al fenómeno del Niño" organizada por SENCICO.
- Trujillo del 04 al 08 Noviembre de 1997 XI Congreso Nacional de Ingeniería Civil.

- Lambayeque 16 de Julio de 1997 Conferencia "Formación Etica, Generación de Proyectos en ejecución actualmente en Lima" dictada por el Arq. Frederick Cooper Llosa.
- Lambayeque 14 de Julio de 1997 Conferencia "Jockey Plaza Shopping Center" dictada por COSAPI S.A.
- Chiclayo 10 de Junio de 1997 "Empleo de Aditivos para Concreto y Productos Chema para la Construcción" organizada por el CIP – CD Lambayeque y Chema.
- Lambayeque 16 de Julio de 1996 Conferencia "La Ingeniería Civil, su evolución y sus aportes al desarrollo de la sociedad" organizado por el CIP y la Facultad de Ingeniería Civil U.N.P.R.G.
- Lambayeque 17 y 18 Mayo 1996 I Ciclo de Conferencias Nor-Peruano organizada por el CIP – CD Lambayeque.

#### **INTERNACIONALES :**

- Loja – Ecuador del 05 al 08 de Mayo del 2000 Curso "Gestión Empresarial y Capacidad Productiva" organizada por la Universidad Católica Técnica de Loja.

#### **Intereses**

- ❖ Práctica de deportes como tenis de mesa, fútbol y natación.
- ❖ Lectura.
- ❖ Cine.

## **THE AUTOR:**

**Guillermo E. Santisteban.**  
**Civil Engineer**

---

### **RESUME**

#### **OBJECTIVE**

I'm a Civil Engineer with complete studies in a Construction Management Master program and am very interested in a good work in a challenging environment with opportunities of professional and personal growth.

#### **PROFESSIONAL EXPERIENCE**

**United Nations UNOPS** August 2004 – March 2005

Assistant Supervisor of the Rehabilitation of Pavement and Sidewalks of the Constitutional County of Callao (United Nations Office for Projects and Services)

**El Centro Supermarkets.** July 2004

Structural Engineer, planner of a other Supermarket branch in La Victoria, Chiclayo.

**Bravo Architects S.R.L** July 2004

Local Coordinator of the works of chromatic signaling for the entrances to the four tribunes of the Elias Aguirre Stadium, Chiclayo.

**United Nations UNOPS** November 2003 – June 2004

Engineer Supervisor of the remodeling work of a Stadium in Chiclayo, Peru for the Copa America 2004 Soccer Championship (United Nations Office for Projects and Services)

**ALC S.A.** February 2003 – November 2003

Manager of this Construction Company supervising the construction of a building to the Government Housing Program "Mi Vivienda", Lima.

**BST Proyectos S.A.** December 2002 - January 2003

Resident Engineer supervised the improvement of a Multipurpose Building for Interbank in Miraflores, Lima.

**BANMAT S.A.C.** December 2001 - June 2002

Assistant of loans placements and inspections of constructions in Lima, Peru. Housing Construction Finance for low income families.

**MST Proyectos e Inversiones S.A.C.** April 2001 - July 2001

Junior Resident Engineer supervised the construction of a Multipurpose Building in La Victoria. Lima.

**El Centro Supermarkets.** February - March 2001

Resident Engineer supervised the construction of a Supermarket in Lambayeque, Peru

**FICSA/ INFES** (National Institute of Educative Infrastructure) November 1999 – December 2000

Junior Supervisor Engineer – Supervised the construction of the National Museum of SICAN in Lambayeque, Peru.

**ORTIZ LOSSIO S.R.L. CONSTRUCTORS** – August 1999 – October 1999

Junior Resident Engineer – Supervised the construction of a Coliseum in a beach resort in Pimentel, Peru.

**GEDASA S.A.** (Contractors for NESTLE) – June 1999 – August 1999

Assisted in the construction of a building to be used as a site for packing and canning of Nestle products, Perú.

**GEDASA S.A.** 1997 – August 1998

Assisted in the construction of two buildings for the Supermarkets Network "El Centro" in Chiclayo, Perú.

## **EDUCATION**

### **NATIONAL UNIVERSITY OF ENGINEERING (UNI) Lima, Peru**

Master's Degree Program of the Civil Engineering Faculty. I finished my studies as the first highest score of my class.

### **PEDRO RUIZ GALLO UNIVERSITY - Lambayeque, Peru**

Civil Engineer Diploma – Thesis on Water and Sewage Systems Computer Program – March 2000

Received my Bachelors Degree with honors for having the third highest scores of my class. As an undergraduate student I was part of the team that designed and supervised the construction of two supermarkets in Chiclayo, Peru.

### **MANUEL PARDO PRIVATE HIGH SCHOOL - December 1993**

Honor Student – I was between the first and the fifth with the highest scores during all of my high school years.

## **SEMINARS**

Assisted diverse and several seminars for professional updating and orientation in Lima, Chiclayo, Trujillo in Peru and Loja in Ecuador. Worked in several small professional projects.

## **PROFESSIONALS MEMBERSHIPS**

Member of the American Concrete Institute 2000-2001

Member of the Peruvian Engineering Association (Peru) since 2000

Member of the American Society of Civil Engineers 2001- 2002 (graduate-student member)

## **COMPUTER SKILLS**

Diverse administrative civil engineering software. Commercial applications such as Microsoft Windows, Excel, Word, Corel Draw, Front Page, Power Point, MS-Project, Internet Explorer and Outlook.

## **LANGUAGES**

\*Mother tongue: Spanish.

\*Semi-Advanced English, with 232 points (equivalent to 577 points in the paper test) in the TOEFL CBT examination.

\*Basic Portuguese