

PARA UNA CONCEPCION DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

**CARLOS VALLADARES OSSO
ELEODORO VENTOCILLA CUADROS**

DIRECTOR: FREDERICK COOPER LLOSA

TESIS DE BACHILLERATO

**PROGRAMA ACADEMICO DE
ARQUITECTURA Y URBANISMO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
FEBRERO 1973**

A nuestros padres

Nuestro agradecimiento al Arquitecto Frederick Cooper, por su dirección en el transcurso de este trabajo.

A las personas que accedieron a ser entrevistadas, nos pusieron en conocimiento de sus experiencias.

A Ivonne Cuadros, por su ayuda en las transcripciones.

A nuestros amigos, por sus críticas y sugerencias.

	Pág.
INTRODUCCION	
I. ANALISIS DEL PROCESO HISTORICO DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL	
1.0 ANTECEDENTES GENERALES DE LA EPOCA EN ESTUDIO	1
2.0 OSCAR R. BENAVIDES. 1933-1939	8
2.1 Los Barrios Obreros (1936-1941)	15
2.2 El Arquitecto Peruano	22
3.0 MANUEL PRADO U. 1939-1945	25
4.0 JOSE LUIS BUSTAMANTE. 1945-1948	28
4.1 La Corporación Nacional de la Vivienda	32
4.2 La Agrupación Espacio	35
4.3 El Barrio Unidad	40
4.4 La Unidad Vecinal N° 3	46
4.5 El Agrupamiento Angamos	49
5.0 MANUEL A. ODRÍA. 1948-1956	52
5.1 El Fondo Nacional de Salud Pública y Bienestar Social	57
6.0 MANUEL PRADO U. 1956-1962	59
6.1 La Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda	64
6.2 El Instituto de la Vivienda	69
6.3 La Ciudad Satélite	72
6.4 La Ciudad Satélite de Ventanilla	75
6.5 Las Urbanizaciones Populares	77

	Pág.
7.0 JUNTA MILITAR. 1962-1963	
FERNANDO BELAUNDE T. 1963-1968	80
7.1 La Junta Nacional de la Vivienda	86
7.2 El Sistema Mutua	99
7.3 San Felipe y Santa Cruz	102
8.0 SINTESIS DEL PROCESO HISTORICO ANALIZADO	107
II. LA SITUACION ACTUAL	
1.0 EL GOBIERNO ACTUAL	113
2.0 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	116
3.0 PLAN DE VIVIENDA. 1971-1975	123
4.0 EL SISTEMA ADMINISTRATIVO	132
A. Ministerio de Vivienda	133
B. EMADIPERU	135
C. SINAMOS	137
D. El Sistema Mutua	139
E. Otras Instituciones	142
5.0 NUEVAS LEYES	146
A. Ley de Promoción a la Industria de la Construcción	146
B. Leyes de Expropiación Forzosa	152
6.0 OBRAS	155
6.1 Túpac Amaru	156
6.2 Los Próceres	159
6.3 Villa El Salvador	169
6.4 Proyecto Experimental de Vivienda (PREVI)	173

III. PARA UNA CONCEPCION DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL	
1.0 LA REAL DIMENSION DEL PROBLEMA	177
1.1 Causas del Problema	181
1.2 Demanda y Problema en Términos Cuantitativos y Cualitativos	187
2.0 LA ACTITUD DEL ARQUITECTO	209
3.0 CONCLUSIONES GENERALES	213
4.0 TERMINOS PARA UNA CONCEPCION DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL	221
IV. ANEXO (ENTREVISTAS)	
1. ADOLFO CORDOVA V.	
2. ALFREDO DAMMERT M.	
3. LUIS MIRO QUESADA G.	
4. VICTOR SMIRNOFF B.	
5. JAVIER SOTA N.	
6. MANUEL VALEGA S.	
7. JAVIER VELARDE A.	
8. CARLOS WILLIAMS L.	

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

INTRODUCCION.

"Conocer un problema es ya más
de la mitad de su resolución"

José Martí

Una tesis puede responder a múltiples intenciones; aunque en términos generales, suele entenderse, que ella es el resultado de aplicar lo aprendido a lo largo de la vida universitaria, a la comprobación de una determinada hipótesis; desde este punto de vista, la utilidad y validez de una tesis puede resultar restringida y limitada. Es por ello que nuestro ánimo al elegir y desarrollar el tema de esta tesis, ha sido sobre todo, tratar de aprender algo de lo no aprendido, buscando más que el conocimiento frío, tabulado y dosificado de una realidad, la comprensión de la misma en sus causas y efectos, es decir desde las variables que intervienen a definirla; a fin de encontrar una actitud sustentada que nos encamine a una adecuada concepción de las respuestas arquitectónicas.

Ha sido nuestra intención dilucidar los términos norma-

dores de esta actitud para la arquitectura de nuestro medio, a poyándonos en un hecho y tema constante de la arquitectura a través del tiempo: la vivienda. Hecho que en nuestro medio adquiere connotaciones particulares y frente al cual, como veremos, se han desarrollado actitudes muchas veces contradictorias y aún no cabalmente definidas; definición que, a nuestro parecer, resulta cada vez más necesaria, al constituir uno de los requisitos previos a la adopción de una actitud más generalizada en arquitectura. Por ello y a fin de hacer más efectiva esta tesis, hemos limitado nuestro campo de análisis a uno de los aspectos más importantes y conflictivos de la vivienda en el Perú y que adquiere cada vez mayor vigencia en razón del acelerado proceso de urbanización: la Vivienda de Interés Social, -término que usaremos al margen de su discutible significado inmediato (creemos que cualquier vivienda es de "interés social"), ya que bajo él suelen englobarse las llamadas "soluciones" al problema de la vivienda- la que, creemos, requiere una concepción específica en nuestro momento histórico.

Como metodología y a fin de lograr referencias para la comprensión de la problemática de la vivienda de Interés Social en la actualidad; hemos optado por un recorrido analítico del proceso histórico de las soluciones de vivienda más importantes, que se han dado en nuestro medio, evaluándolas en cada caso en referencia a las variables que intervenían o intervienen en ellas, ya sea exigiéndolas, condicionándolas o invalidándolas. Según el caso, hemos acentuado el análisis en u

na o más de estas variables -sean sociales, económicas, políticas o culturales- sobre todo, cuando su incidencia destacaba, en la circunstancia histórica específica.

Paralelamente y para lograr una mejor comprensión de cada una de las etapas históricas, hemos recurrido a entrevistas con aquellas personas que de una manera u otra han participado en la decisión de las soluciones, o que por su conocimiento del tema estaban en condiciones de ampliar nuestra visión de cada circunstancia.

Al final de este análisis arribamos a aquellos términos, que creemos necesario tener en cuenta para una adecuada concepción de la vivienda de interés social, en nuestro momento histórico y en nuestro medio; sin el ánimo de sentar dogmas, sino buscando ubicar referencias.

La amplitud del tema tratado, ha sido evidentemente un obstáculo para la profundización del análisis en algunos hechos o aspectos específicos; sin embargo hemos preferido obtener una visión global, que nos habilite a la adopción de la actitud, a que antes hacíamos referencia; a una visión limitada a una circunstancia o hecho que aunque profunda, creemos, hubiera resultado insuficiente por lo restringida, para los fines de este trabajo. Como es de suponer, el análisis realizado no agota las posibilidades de discusión alrededor del tema, y es nuestro deseo que motive no sólo la ampliación del mismo, sino, porqué no, desacuerdos u oposiciones.

I. ANALISIS DEL PROCESO HISTORICO DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

1.0 ANTECEDENTES GENERALES DE LA EPOCA EN ESTUDIO.

La determinación de un momento histórico, el segundo gobierno del Mariscal Oscar R. Benavides, como punto de partida de nuestro análisis; responde a la premisa de que con dicho gobierno se inicia el proceso de la acción estatal, en el campo de la construcción masiva de viviendas populares, que hemos convenido en llamar de Interés Social. Sin embargo la adopción de esta premisa requiere ser justificada; para ello recurriremos a la descripción esquemática, de la acción estatal precedente (en lo referido a la vivienda); y luego analizaremos, en términos generales, las diferentes situaciones que condicionarían significativamente, el inicio del proceso que nos interesa.

A. La acción estatal precedente.

No resulta necesario alejarse mucho en el estudio del pasado para reconocer que hasta la primera década del presente siglo, la provisión de viviendas para los sectores populares estuvo restringida a la acción de las instituciones de beneficencia, de manera esporádica y en magnitud reducida. Es recién, en 1910 que aparece la primera intención de un organismo estatal, de proveer de vivienda a dichos sectores y de manera particular, al sector obrero, a juzgar por lo que consigna Basadre. (1)

"Mientras que en Lima, el callejón y el so

(1) BASADRE, Jorge.- Historia de la República del Perú. VIII TOMO.

lar inmundo continúen arrancando el noventa y el ciento por ciento de nuestro capital vivo (afirmó Billinghamurst en su memoria como alcalde de Lima en 1910) no tenemos derecho a llamarnos un pueblo culto.- Antes que nada necesitamos higienizar la habitación del pueblo; hacer más alegre y sana la casa donde nacen y crecen los que trabajan en la paz y defienden a la patria en la guerra."

No debe sorprender la demagogia de la afirmación, en quien Basadre califica como "precursor del capitalismo ilustrado demagógico", en nuestro medio; más aún cuando la economía dependía fundamentalmente, de la agricultura y las actividades extractivas y no así de la actividad industrial, aún incipiente. Posteriormente, ya como Presidente Billinghamurst ordenaría la construcción de cuarenta casas en Malambo mediante el sistema monolítico Bianchi, al parecer presionado por la ola de huelgas obreras de principios de 1913. Los argumentos que utiliza, para justificar la necesidad de dicha obra, los veremos repetidos en boca de otros políticos, en el proceso que analizaremos posteriormente.

"Uno de los problemas que más directamente atañen a las colectividades obreras (afirmó Billinghamurst en su mensaje presidencial del 28 de Julio de 1913) es el que se refiere a la construcción, con material conveniente, de viviendas sanas, alegres y baratas para reemplazar, cuanto antes, las habitaciones insalubres, desprovistas de ventilación y sol, caras y de lúgubre aspecto en que actualmente se hacían los desheredados de la fortuna; albergue que es causa directa o inmediata de la alta cifra de mortalidad en nuestras ciudades y especialmente en esta capital." (1)

(1) BASADRE, Jorge.- Historia de la República del Perú, VIII TOMO.

Sin embargo, dicha obra no trascendió del proyecto a raíz del golpe de estado del 4 de enero de 1914; que fuera encabezado por el Coronel Oscar R. Benavides, quien, paradójicamente, emprendería en su segundo gobierno la política social ideada por Billinghamurst y ordenaría la construcción de los barrios obreros o fiscales.

Una actitud similar a la de Billinghamurst, la encontramos reflejada en la ley dada en 1917 durante el gobierno de José Pardo y Barreda, que autorizaba "las edificaciones, en terrenos de propiedad del Estado para facilitar luego su venta a plazos a los obreros con la colaboración de las compañías de seguros". (1) Esta ley no se tradujo, sin embargo en obras significativas.

Desde ese momento hasta 1933 no se encuentran, otras "preocupaciones" u obras de importancia. Podríamos afirmar, a riesgo de parecer radicales, que los gobiernos de Leguía, en el "oncenio" y de Sánchez Cerro; encontraron en los mecanismos de represión, el medio más adecuado para afrontar las exigencias beligerantes del sector obrero y la actividad política contraria a cada uno. No se descubría, aún, el valor de la construcción de viviendas por el Estado, en la generación de la imagen de "gobierno que hace obra".

B. La circunstancia histórica.

Es necesario advertir, que en este punto nuestra

(1) BASADRE, Jorge.- Historia de la República del Perú, VIII TOMO.

intención no pretende ser más, que una descripción general, acentuada en aquellos aspectos que nos permitan definir los puntos de partida necesarios a nuestro análisis posterior; - es por ello que recurrimos a una síntesis bajo tres aspectos principales: el económico, el social y el cultural y político.

Hasta fines del siglo XIX, el país inicia un proceso de cambio importante, en la configuración económica y social, en razón de las demandas que generaba la expansión del mercado internacional Europeo y Norteamericano (1); a las que "el país se vería incapacitado de responder en forma activa y eficiente":

"Desde entonces, empresas extranjeras, inglesas primero y norteamericanas después, de acuerdo al cambio experimentado en el centro del capitalismo internacional, se enclavaron en la economía del país, organizando la producción con la tecnología más avanzada del momento." (2)

El interés, se centraba en los sectores de exportación del sistema productivo, de base predominantemente agraria y extractiva. Así, en la sierra central se apuntó mayormente a la actividad minera; generándose cambios sociales que luego condicionarían profundamente el proceso de urbanización:

(1) A partir de la renegociación de la deuda externa, que derivó en la firma del Contrato Grace (1889) se consolida la dominación inglesa sobre nuestro país, que luego sería trastocada por la Norteamericana; el traspaso de La Brea y Pariñas es el hito más significativo en este cambio.

(2) COTLER, Julio.- PERU: HOY. Crisis Política y Populismo Militar, 1971. Editorial Siglo Veintiuno.

"Debido a que la empresa (británica) reclutaba su mano de obra asalariada en las comunidades vecinas del valle del Mantaro, con la capitalización se incorporó al naciente mercado urbano la producción de esas tierras comunales, iniciándose la desintegración de dichas comunidades, del sistema corporativo en que se mantenían."
(1)

En la zona norte se aplicaron tecnologías más avanzadas de extracción, aunque siempre recurrentes en el empleo directo de la mano de obra; para el incremento de la producción petrolífera y agropecuaria de exportación; estando la primera destinada a servir a los nuevos centros de producción mineros y azucareros, así como, a la industria incipiente de Lima y al transporte férreo y marítimo que se incrementaba bajo la administración de empresas británicas. La expansión de la producción cañera permitió a ese sector, entrar eficientemente en las nuevas reglas de ruego del comercio internacional; pero simultáneamente significó:

"...una considerable concentración de tierras con la consiguiente eliminación de la aristocracia provinciana, de medianos y pequeños propietarios, y de un importante grupo de comerciantes que se habían desarrollado al calor de la expansión regional. Las formas arcaicas de producción fueron eliminadas, así como las comunidades campesinas de las zonas serranas aldeanas cuyas tierras fueron incorporadas por las plantaciones para ser dedicadas a proveer alimentos a la nueva población trabajadora." (2)

Ello derivaría en la formación de una burguesía

(1) y (2) COTLER, Julio.- Perú: Hoy. Crisis Política y Populismo Militar.- Editorial Siglo Veintiuno.1971.

sometida a las decisiones financieras y comerciales de las firmas británicas y luego de las norteamericanas. Estos hechos son parte y causa del importante crecimiento urbano de las primeras décadas del siglo, que con otras características perdura hasta el presente, y que posteriormente, analizaremos.

Evidentemente estos cambios, se reflejaron en el plano político, ideológico y cultural, adquiriendo sin embargo diversas formas en sus manifestaciones que van desde rebeliones campesinas frustradas hasta la organización de los primeros sindicatos de los obreros urbanos que emprenderían en 1919 la lucha por la jornada de ocho horas y mejores condiciones de vida; simultáneamente se formaría lo que Cotler conviene en llamar "antiélite intelectual indigenista" que:

"... combinaba la reivindicación de los derechos indígenas y campesinos en general, con planteamientos revolucionarios de tipo socialista."

Siguiendo la tendencia iniciada por Gonzáles Prada desde la posición anarquista.

Frente a estos cambios en la actitud social y política, la actitud estatal varió desde una actitud "progresista" con Billinghamurst hasta una actitud francamente represiva con Leguía y Sánchez Cerro; cuyas políticas de incorporación de las áreas rurales al mercado urbano, derivarían en la **a**centuación del proceso de urbanización de la costa, generándose la paulatina pauperización del campo.

El medio profesional y en particular el de la arquitectura, estuvo sumido en el sopor de la expresión académica pero a partir de la década del 30; asumió la alternativa del "indigenismo" o "hispanismo" según el caso y el momento, y siempre en un plano de servicio a las élites. Resulta por ello significativa la alternativa tomada, en el proceso que a continuación estudiamos, para las soluciones en la provisión de viviendas populares.

2.0 OSCAR R. BENAVIDES. 1933-1939.

"El general Benavides, que siguió a Sánchez Cerro, a raíz del asesinato de éste, consolidó la cohesión de los distintos sectores de la burguesía frente al peligro aprista, y en vez de seguir con el proyecto populista planteado por su antecesor, procuró neutralizar el apoyo aprista mediante la represión y la dación de medidas referentes a la seguridad social y a la construcción de obras públicas." (1)

El gobierno de Benavides heredó de su antecesor, entre otras cosas, una situación política caracterizada por las demandas reivindicativas de los sectores trabajadores, y en particular del sector obrero "que se consideraba conflictivo" (2); y las primeras organizaciones políticas partidarias, que adoptando una actitud beligerante, capitalizaban el malestar social. Agravado en razón de las restricciones del comercio exterior, derivadas de la crisis económica norteamericana de 1929; que al reflejarse en los sectores de exportación de la economía del país, afectaba directamente a la población obrera.

Frente a esta situación los medios intelectuales, evidenciaron preocupación por el obrero y por el contexto de su condición y participación en la vida del país; derivando en actitudes que iban desde el rechazo hasta la actitud "comprensiva", sustentada en la defensa del "capital huma-

(1) COTLER, Julio.- Perú: Hoy. Crisis Política y Populismo Militar.- Editorial Siglo Veintiuno, 1971.

(2) Ver en Anexo: Entrevista al Arquitecto Adolfo Córdova.

no". (1)

El sector obrero y en particular la población obrera de Lima, sumaba a sus demandas de mejoras en las condiciones de trabajo, exigencias de mejoras en las condiciones de vida y por tanto de habitación; ya que las condiciones en que ésta se daba, eran de insalubridad y precariedad, bajo las formas del callejón y el solar (2), primeras manifestaciones de la tugurización en razón de la concentración humana en las zonas decadentes del centro de la ciudad. Esto se veía fortalecido por la presencia de los centros de trabajo de tipo industrial en las inmediaciones; en particular en las zonas de Cocharcas, La Victoria y el Rímac. A la población obrera nativa se sumaba una inmigración, todavía en pequeña escala (3), constituida en su mayor parte por obreros provenientes de los centros industrializados de producción agropecuaria, y en menor cantidad por los obreros que adquirieron alguna especialización tras la aplicación de la Ley de Conscripción Vial de la época de Leguía, trasladándose luego a las principales ciudades. La limitación en la inmigración, la encontramos motivada en la permanencia de un sistema de producción de base agraria y extracti-

(1) Constituye una excepción la labor de Carlos Mariátegui en esta década, y la de las personas cercanas a sus planteamientos teóricos.

(2) Algunas fábricas proporcionaban vivienda bajo la forma de rancharías; es el caso de la Peruvian Cotton Manufacturing en Vitarte.

En general a todos estos tipos de vivienda se les englobaba bajo el nombre de "vivienda deprimida" (ver entrevista al Arquitecto Dammert).

(3) Constituía el 10.5% del total de inmigrantes a 1966 (Fuente Dirección Nacional de Estadística y Censos-DNEC-).

va, del cual subsistía el país y particularmente Lima, pese a que el centralismo administrativo y la industria incipiente aparentaban lo contrario; en otras palabras el predominio del campo sobre la ciudad redundaba en la limitación de la inmigración. A ello podemos añadir las limitaciones de los medios de difusión de la cultura urbana, a los que no tenía acceso la mayor parte de la población rural; por tanto no se había creado en ella, aún, las necesidades que llevan a la aspiración de modos de vida urbanos.

El gobierno de Benavides, no podía ignorar estas presiones a las que se sumaban las de aquellos que veían un peligro en la actividad de los partidos políticos opositores, y en la actividad desarrollada por las organizaciones gremiales del sector obrero; y habiendo comprobado la insuficiencia de los mecanismos represivos, en el control de dichas presiones, procedió a resucitar la política de mejoras sociales que no había podido poner en práctica Billingham (1) y que en el campo de la legislación, derivaría en la creación del Seguro Social Obrero. En el campo de la vivienda, le cabe el "mérito" de haber puesto en práctica un programa de construcción masiva de viviendas de bajo costo (2); con la construcción de los Barrios Obreros y la creación de la Inspección de Vivienda Obrera, destinada a mejorar las condiciones de la vivienda de las zonas centrales de la ciudad.

(1) Ver antecedentes generales.

(2) En referencia a los estándares del momento.

"Si bien es cierto que el gobierno aspira, a llevar a cabo un plan intensivo de construcciones obreras, suficientes para albergar el elevado número de familias proletarias existentes en el país, razones muy comprensibles, dada la magnitud de la obra, no permiten por el momento la realización inmediata de dicho plan. De ahí la necesidad de intervenir en la propiedad privada y controlar el estado de aquellas viviendas que en su generalidad no reunían las condiciones de higiene y habitabilidad necesarias. Con tal motivo el Gobierno en Diciembre de 1936 dictó la Ley No. 8487, creando el Servicio de la Inspección de la Vivienda Obrera, destinado a controlar la salubridad de los callejones, casas de vecindad y demás lugares donde se domicilian los obreros o sus familias." (1)

El texto anterior puede llevar a pensar que la "aspiración" de poner en práctica un plan intensivo de construcciones obreras, se acompañó de los mecanismos legales y administrativos adecuados a tal fin; pero de la observación de éstos se puede inferir que existía la intención de servir a un sector definido de la clase obrera. Un elemento que grafica este hecho, es la Ley N° 8512, promulgada el 5 de Marzo de 1937, en donde se especifican las condiciones a que estaría sujeta la adjudicación de casas para obreros, de manera específica en su artículo segundo:

- "a)- Ser peruano de nacimiento y estar inscrito en los registros militar y electoral, o comprobar que el solicitante se encuentra eximido, de acuerdo a las leyes pertinentes de la obligación de inscribirse en tales registros.
- b)- Ser Obrero.

(1) Informe del Inspector de la Vivienda Obrera al Director de Previsión Social.- Arquitecto Peruano, Setiembre de 1969.

- c)- Tener bajo su guarda dos o más hijos menores de edad, y familia legalmente constituída.
- d)- No padecer el solicitante ni los miembros de su familia de enfermedad infecto-contagiosa.
- e)- Acreditar buena conducta y dedicación al trabajo".

En el artículo cuatro especifica que se acreditará:

- b)- La calidad de obrero, con una certificación del gerente, Propietario o Administrador del centro de trabajo, en el que preste sus servicios el solicitante, indicando la conducta, la concurrencia a las labores, el jornal medio mensual y la calidad de rendimiento del trabajador." (1)

Si se acepta que la condición de obrero, ahora y en aquel momento, no está dada únicamente por el hecho de tener un empleo fijo, sino, principalmente, por tener una capacidad o habilidad para la realización de determinadas labores; se podrá inferir que aquellos que, en razón de la situación económica, no estaban empleados, no eran considerados obreros para los efectos de la adjudicación de la vivienda estatal. Por otro lado las tensiones del momento, entre patronos y obreros, nos llevarían a pensar, que por lo menos el sector beligerante de los obreros empleados, no encontró facilidades en la obtención del certificado necesario. Esta exigencia resulta explicable en razón de la necesidad del gobierno del momento, de neutralizar las exigen-

(1) Informe de la Oficina Técnica de Arquitectura.- "Arquitecto Peruano", Setiembre de 1939.

cias obreras; y a la limitación de los recursos estatales, -estando por tanto en la necesidad de asegurar la recuperación de lo invertido; sin embargo la inexistencia de un organismo eficiente en los cobros, hizo de los Barrios Obreros, no sólo el primer programa de construcción masiva de viviendas, sino el primero subvencionado; por la poca recuperación de lo invertido.

Una condición de menor importancia, pero que ayuda a entender los valores que limitaban la acción estatal es el que exige tener una familia "legalmente constituída". (1) Si se tiene en cuenta que los valores de la mayoría de la población, estaban y en muchos casos continúan estando, inscritos en un código que no era precisamente el "Legal", pero igualmente difícil de cuestionar; con argumentos de validez propios y sustentados por la experiencia, que no contemplan los formalismos de la "Legalidad". Reconoceremos en esta condición los mecanismos de adaptación e incorporación al modo de vida "legal" que llevarían a la marginación de algunos sectores de la población obrera. Ello se aclara más si se le juzga en referencia a la escala de valores que normaba y definía la cultura urbana y las actitudes de las clases dirigentes que la detentaban; fundamentalmente referidas a la imitación de modos extranjeros.

Encontraremos entonces, que la política de los Barrios Obreros, estuvo dirigida a un sector particular de la

(1) Esta condición sería eliminada en gobiernos posteriores, al intentar atender a los pobladores de barriadas y comprobarse el absurdo de la disposición.

población obrera, que podríamos llamar, privilegiado, quizá exagerando. Caracterizado por una capacidad adquisitiva en alguna medida asegurada como tal y por su adaptación y conocimiento de las formas de vida urbana, más elementales. Es en relación a él que evaluaremos las calidades y defectos de los Barrios Obreros.

Podrá observarse que la solución física de los Barrios Obreros, no responde a un planteamiento urbano significativo, por lo menos en los primeros; ello refleja la poca importancia, que a esta disciplina, se daba en nuestro medio. Sólo a fines del gobierno de Benavides, se le daría alguna importancia con la creación del Consejo Nacional de Urbanismo, el 23 de Junio de 1938, sin embargo esta entidad no tendría mayor trascendencia en el plano de las realizaciones; es interesante observar que en la Ley de su creación se definen los preceptos del urbanismo importado del momento; en términos que hoy nos resultan elementales, pero que en ese momento reflejan la base conceptual, sobre la que se elaborarían las decisiones de índole urbana de los gobiernos posteriores: "Circulación, Higiene y Estética." (1)

(1) Ver texto de la ley en la siguiente página.

Creación del Consejo Nacional de Urbanización del Perú

LEY N.º 8682

OSCAR H. BENAVIDES, CORONEL DE DIVISION,

Presidente Constitucional de la República.

Por cuanto: El Congreso Constituyente ha concedido facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en virtud de la ley N.º 8463;

CONSIDERANDO:

Que es de alto interés nacional que nuestras ciudades y pueblos progresen conforme a los preceptos del urbanismo moderno y que se apliquen las normas impuestas por la cultura y el bienestar de sus habitantes;

Que el creciente progreso de la Capital y otras ciudades de la República, hacen indispensable la constitución de un organismo que disponga de medios de acción, de personal técnico especializado y de la necesaria autoridad legal para formular los planos reguladores de nuestras ciudades; y dictar las pautas que requieran los problemas que plantean su marcado desarrollo actual, en lo que se refiere a circulación, embellecimiento y saneamiento urbanos, evitándose así que la imprecisión obligue a efectuar en el futuro, costosas obras de expropiación urbana impuestas por su rápida evolución, las que pueden preverse, proyectarse y ejecutarse en la forma más racional y económica;

Que es necesario propender a las manifestaciones de orden artístico, así como a la mejor presentación de nuestro patrimonio arquitectónico, para que, contribuyendo a la cultura general del país y a la belleza urbana, sean también un poderoso aliciente para el turista extranjero;

Que sin perjuicio de las facultades que la Ley confiere a las Municipalidades, es conveniente que el Supremo Gobierno establezca las debidas normas para la edificación urbana en la República, las que serán formuladas por el organismo técnico a que se refiere el anterior considerando, el que también supervigilará el estricto cumplimiento de ellos, salvaguardando en esta forma no sólo el interés general, sino también los intereses de los propietarios que edifiquen mediante una severa vigilancia técnica de las diversas fases de la construcción;

Que teniendo el Supremo Gobierno el firme propósito de formar balnearios, termas y otros lugares de esparcimiento y de reposo y mejorar los actuales respectivos proyectos deben ser ejecutados por personal técnico debidamente oficializado, para conseguir el mejor aprovechamiento de las bellezas naturales de esos lugares y su trazado de acuerdo con los fines a que van a ser dedicados;

Que de acuerdo con los planos reguladores y cifiéndose a los fundamentales principios de Urbanismo, es impostergable que un organismo competente sugiera la ubicación de los edificios públicos y de los de uso colectivo.

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

El Poder Ejecutivo

Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1.º—Créase el Consejo Nacional de Urbanismo del Perú, el cual se compondrá de un Presidente y siete Vocales;

Artículo 2.º—El Presidente y cuatro Vocales serán nombrados directamente por el Gobierno, y los otros tres miembros, previa designación, en terna, por la Municipalidad de Lima por la sociedad de Ingenieros y por la Sociedad de Arquitectos, respectivamente.

Artículo 3.º—Serán atribuciones del Consejo Nacional de Urbanismo del Perú:

a)—Velar eficazmente por la aplicación en todas nuestras ciudades, de los preceptos modernos de urbanismo en sus tres aspectos esenciales: Circulación, Higiene y Estética, dictando las disposiciones pertinentes a que deberán sujetarse los Concejos Municipales,

b)—Aplicar los mismos preceptos indicados en el inciso anterior a todas las vías de comunicación interurbanas;

c)—Proyectar y presentar los planos de mejoramiento y expansión de las áreas urbanas y ejecutar o supervigilar su ejecución en la forma que el Gobierno disponga;

d)—Dictar las disposiciones referentes a la edificación, que deben regir en la República y ejercer la debida supervigilancia, a fin de que las Municipalidades y demás reparticiones les den estricto cumplimiento;

e)—Revisar y aprobar todos los proyectos de construcción por ejecutarse en la República; no pudiendo los Municipios respectivos otorgar licencia alguna de construcción sin la correspondiente autorización previa del Consejo Nacional de Urbanismo;

f)—Ejercer las funciones de árbitro en las controversias o conflictos de orden estrictamente urbanista en lo administrativo, que se susciten, ya sea entre las Municipalidades entre los particulares o entre aquéllas y éstos;

g)—Elevar al Supremo Gobierno para su aprobación los proyectos de hoteles y su ubicación, que se propone construir el Estado; y encargarse, si esto lo tiene por conveniente, de supervigilar su construcción;

h)—Organizar manifestaciones de orden artístico y estudiar la mejor presentación de nuestro patrimonio arquitectónico bajo el punto de vista urbano, que tiendan a elevar, en lo posible, el nivel cultural del país.

Artículo 4.º—El Consejo Nacional de Urbanismo del Perú elevará al Gobierno los presupuestos que exija su funcionamiento quen, al darles su aprobación, determinará las fuentes de ingresos con que los atenderá.

Casa de Gobierno, a los veintitrés días del mes de junio de mil novecientos treinta y ocho.

O. R. BENAVIDES.

E. Montagne, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Educación Pública.

Carlos Concha, Ministro de Relaciones Exteriores.

A. Rodríguez Ministro de Gobierno y Policía.

Diómedes Arias Schreiber, Ministro de Justicia y Culto.

F. Hurtado, Ministro de Guerra.

Benjamín Roca, Ministro de Hacienda y Comercio.

Héctor Boza, Ministro de Fomento y O. P.

Roque A. Saldías, Ministro de Marina y Aviación.

G. Almenara, Ministro de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social.

Por tanto: mando se publique y cumpla.

Casa de Gobierno, a los veintitrés días del mes de junio de mil novecientos treinta y ocho.

O. R. BENAVIDES.

Héctor Boza.

LOS MIEMBROS QUE INTEGRARÁN EL CONSEJO NACIONAL DE URBANISMO

Lima 30 de junio de 1938.

Estando a lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de Urbanismo N.º 8682 y vistas las ternas formuladas por la Municipalidad de Lima, la Sociedad de Ingenieros y la Sociedad de Arquitectos;

SE RESUELVE:

Nómbrense representantes del Supremo Gobierno en el Consejo Nacional de Urbanismo al Ingeniero Alberto Jochamovitz que lo presidirá, a los Ingenieros Rafael Marquina, Carlos Basadre G., y Carlos Montero Bernaldes y al señor Germán Aguirre Ugarte, e intégrase dicho Consejo con el Ingeniero Augusto Benavides en representación de la Municipalidad de Lima, el Ingeniero Héctor Velarde en representación de la Sociedad de Ingenieros y el Ingeniero José Alvarez Calderón en representación de la Sociedad de Arquitectos.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Rúbrica del Presidente de la República.

BOZA.

2.1 Los Barrios
Obreros.
(1936-1941):

"Deber ^{primario} de todo estado organizado es velar por el capital humano, atendiendo en la mejor forma a su desarrollo físico y espiritual. Así lo ha entendido el Gobierno del Perú, y es por ello que ha dedicado especial atención a la solución de aquellos problemas que afectan en forma directa a la población.

La amplia labor de asistencia social desarrollada al efecto, comprueba en forma fehaciente el interés con que atiende el Estado estos problemas que en el día constituyen la base de la obra gubernativa en el país. La construcción de Barrios Obreros, y la implementación de restaurantes populares y colonias climáticas dan una idea clara del esfuerzo desarrollado en ese sentido." (1)

La política de vivienda del gobierno de Benavides está materializada en los Barrios Obreros y conviene analizarlos para descubrir en ellos la medida de la realización de una concepción de la vivienda; condicionada profundamente por el pensamiento de su autor: el arquitecto Alfredo Dammert M.

....."El Presidente Benavides me llamó y me dijo, a ver qué cosa le sugería. Entonces se me ocurrió lo que se dió en llamar los Barrios Obreros." (2)

El arquitecto Dammert venía de estudiar en Alemania, "que recién había sufrido una guerra, y dónde se habían hecho ensayos en urbanizaciones modernas, pero la economía era completamente diferente"; este hecho nos permitirá en-

(1) Arquitecto Peruano, Setiembre de 1939.

(2) Ver Anexo, Entrevista al Arquitecto Alfredo Dammert.

tender por qué los Barrios Obreros, evidencian una mayor preocupación por la unidad habitacional que por el entorno humano. Por otro lado los estudios del Arq. Dammert en Alemania habían coincidido con las etapas finales del movimiento del Bauhaus; influencia que habría de reflejarse en la arquitectura de las viviendas:

"... un tipo de arquitectura muy mecanicista, con líneas muy simples; a base de terrazas, aleros y mucho uso del fierro que llevó a que la llamaran arquitectura "Bucque", por los ojos de buey." (1)

Siendo de esa manera, el primer hecho arquitectónico que hablaba el lenguaje del movimiento moderno, en el país. Pero la elección de esta arquitectura, para la realización de los Barrios Obreros, no respondió tanto a una voluntad de introducir el Movimiento Moderno en nuestro medio, como al hecho de que ésta había comprobado ser más económica; en oposición al Neocolonial y otras formas evocativas del pasado, que no podían prescindir de los elementos de ornamento, que las encarecían. Es significativo el hecho, de que los programas de construcción de viviendas populares, se convertirían en el mejor medio para la introducción del Movimiento Moderno en la arquitectura del país.

A. El primer Barrio Obrero.

"Iniciada, por el Gobierno, en febrero de 1936, la construcción de casas para obreros, se edificó este primer barrio en el Distrito Popular de La Victoria, sobre un terreno de propiedad del Estado, que tie-

(1) Ver anexo, entrevista al Arquitecto Luis Miró Quesada G.

ne una extensión de 50 mil m² aproximados. Para su construcción se ejecutaron las obras de saneamiento y urbanización dejando el terreno con calles pavimentadas, veredas, redes de agua, desagüe y luz eléctrica." (1)

Si bien se construyeron varios Barrios (2), nos limitaremos a los dos más significativos, el primero construido en La Victoria, y el tercero construido en la actual Av. Caquetá.

El primer Barrio Obrero evidencia el haber recurrido a patrones de asentamiento tradicionales; es decir la cuadra circunvalada por vías vehiculares y veredas peatonales, e inscrita en una organización urbana caracterizada por la "cuadrícula" (3). Sin embargo se observa la introducción de algunas ideas innovadoras como son: la organización de las viviendas alrededor de un campo deportivo, (según el Arquitecto Dammert, "buscando la expansión")(4); las viviendas por pares o simétricas, la reunión de la sala y el comedor en un solo ambiente; y se utilizó, en el diseño el estilo o modo llamado buque que como hemos visto resultaba más económico.

(1) "Arquitecto Peruano", Setiembre de 1938.

(2) Se construyeron un total de doce Barrios Obreros entre 1936 y 1941, con un total de 2,206 viviendas.

En Lima: La Victoria
Rímac
Av. Caquetá (2)

En el Callao: Los números uno, dos, tres y cinco. y otros en Piedra Liza, Chorrillos, y Puente Piedra. (Fuente Arquitecto Víctor Smirnoff-"25 años de vivienda en el Perú". Revista "El Arquitecto Peruano"- Enero, Febrero y Marzo de 1963).

(3) Criterio usado desde la fundación de Lima.

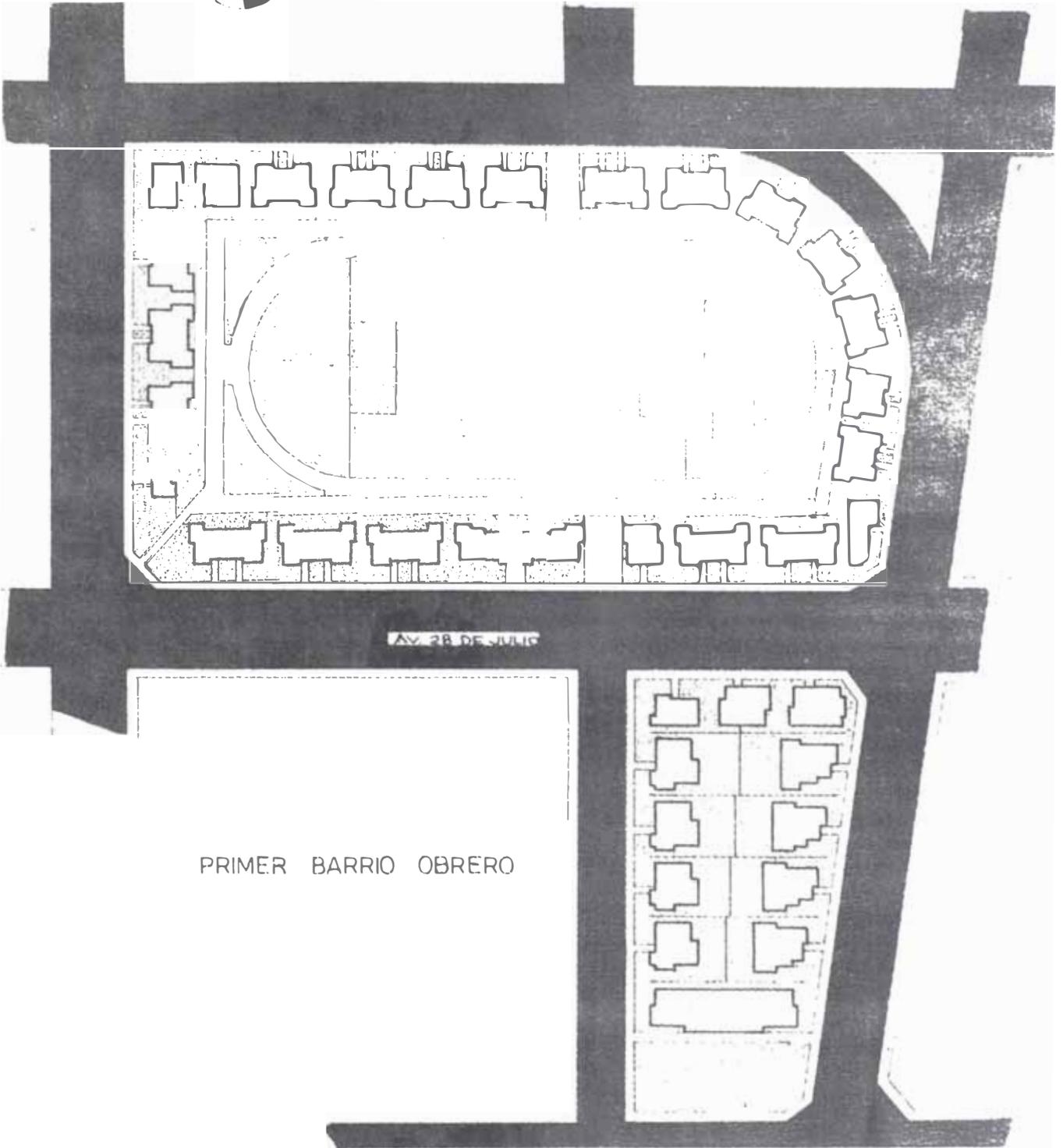
(4) Ver anexo, entrevista al Arquitecto Alfredo Dammert.

La organización de este barrio denota la permanencia del criterio de la vivienda "Chalet" aislada de las demás e importante en sí misma. La vivienda no trasciende aun al plano de la organización de los recintos básicos, a escala unifamiliar; sólo a partir del tercer Barrio Obrero se recurriría al diseño de núcleos multifamiliares. El ambiente residencial, el medio de vecindad, el tratamiento y diseño de zonas y equipamiento de uso común no son aún incluidos en el concepto de la vivienda; aunque la inclusión del campo deportivo, como elemento de relación humana, puede ser considerado un paso en ese sentido.

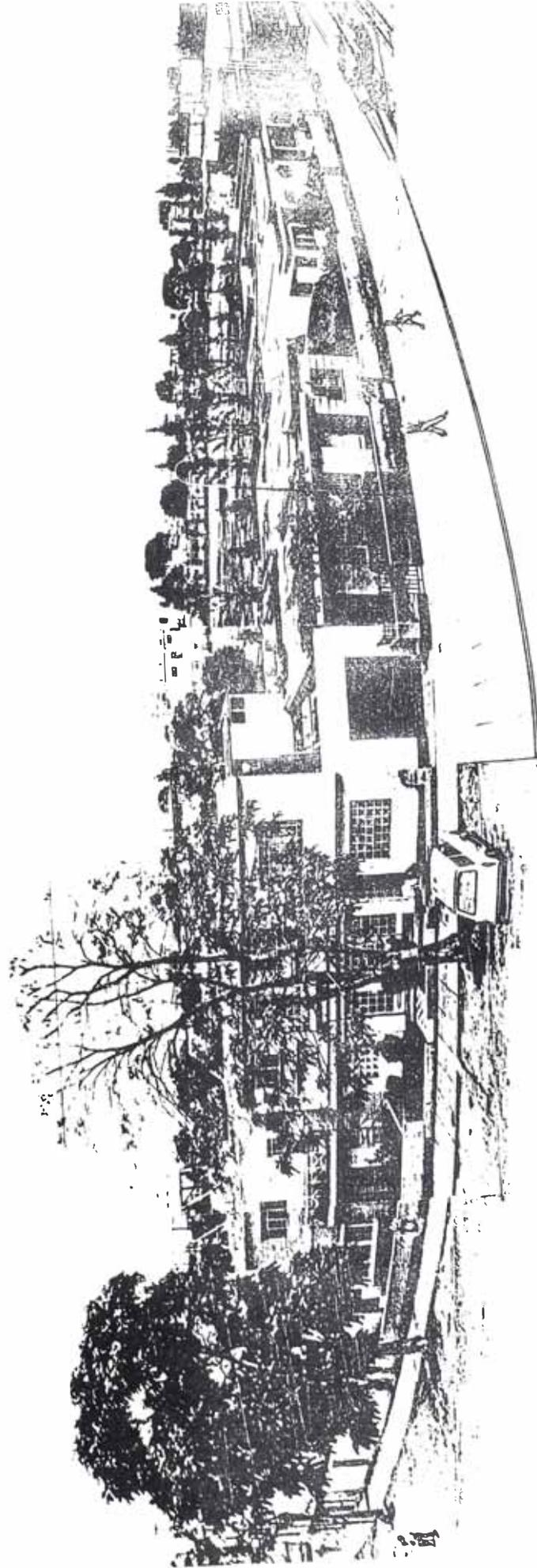
Por otro lado, si se observa el esquema que se adjunta; la división del Barrio en dos zonas de estructura diferente ocasionó la ruptura de, su ya poca, unidad urbana; más aún si se tiene en cuenta, que pese a ser todas las viviendas similares, la organización de cada uno de los cuerpos del conjunto llevó a la expresión individual de las viviendas. Todo esto contribuyó a la desintegración del núcleo habitacional; y redundó en el costo aún muy elevado de las viviendas; resultando sólo asequibles para un sector de la población obrera, aquel al que conveníamos en llamar privilegiado.

El campo deportivo pensado como elemento de relación y expansión humana, resultó siendo un hecho molesto para los habitantes (1) que procedieron a cercarlo con malla

(1) Con la expansión de La Victoria, escasearon los campos deportivos, lo que llevó a hacer de éste uno de los más concurridos.



PRIMER BARRIO OBRERO



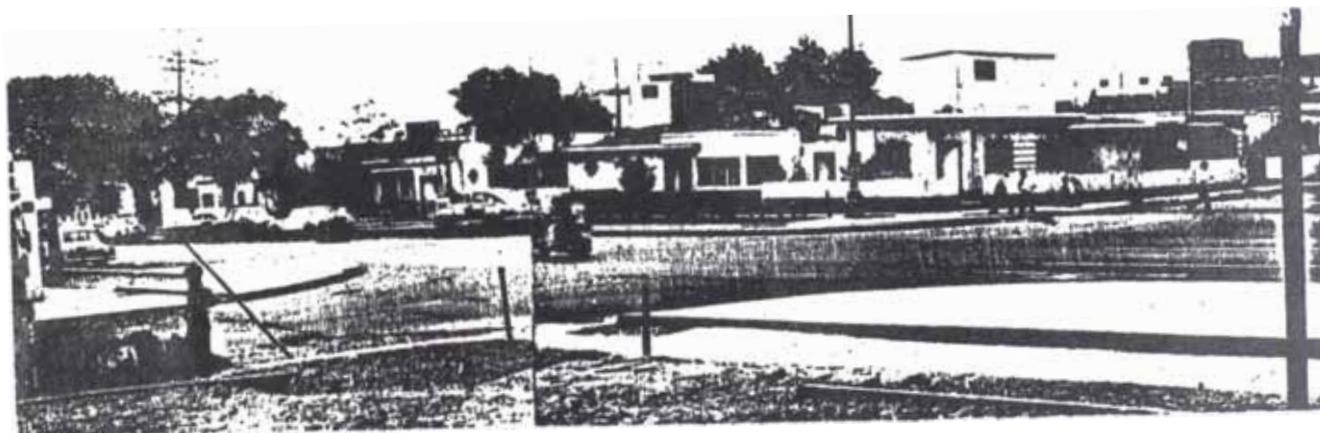
Solo queda la organización de la vivienda alrededor del campo deportivo

PRIMER BARRIO OBRERO



"...Cuando se hizo el análisis del Barrio Obrero de la Victoria se llegó a la conclusión de que era demasiado lujo, demasiado bien para el sector al que iba dirigido.

Arq. A. Dammert.



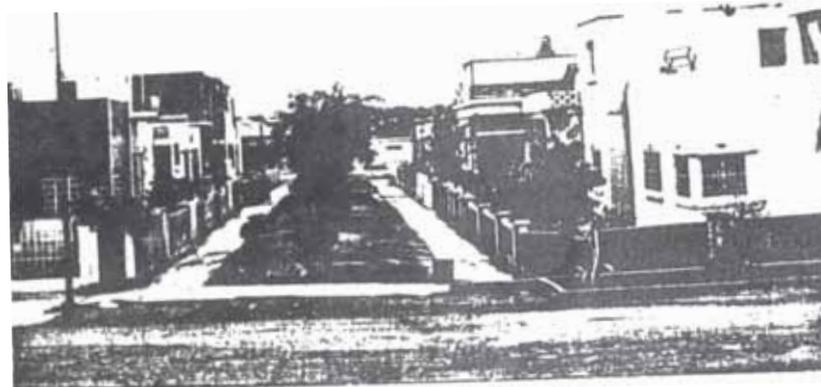
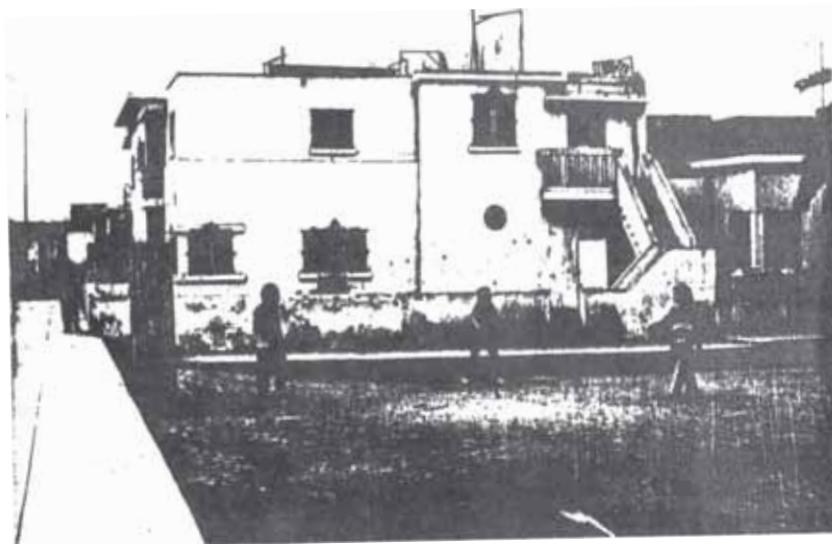
Las viviendas del Barrio Obrero de la Victoria son hoy apenas distinguibles; por las modificaciones sufridas a través del tiempo.

"Toda esta zona del Rimac era un gran muladar; Ustedes se imaginan lo que era el que frente al Palacio de Gobierno se viera un muladar..."

Arq. A. Dammert.



SEGUNDO BARRIO
OBRERO: RIMAC.



de alambre; y si bien en un principio fue frecuentado por los mismos vecinos del barrio, posteriormente fue mayormente usado por personas de otras zonas; en la actualidad es usado sobre todo por miembros de la Guardia Civil.

Las viviendas que en principio se adjudicaron en alquiler, fueron luego dadas en propiedad a los Obreros que las habitaban quienes en su mayor parte procederían a alquilarlas o venderlas; en la actualidad están habitadas en su mayor parte por personas de clase media.

B. El Tercer Barrio Obrero.

"Cuando se hizo el análisis del Barrio Obrero de La Victoria se llegó a la conclusión de que era demasiado lujo, demasiado bien para el sector al que iba dirigido; sólo se logró ahí, ciento veinte casas, lo que se quería, más bien, era atender a mil, a miles de familias. Total, se me vuelve a llamar donde Benavides y me dice que yo había hecho el standard probablemente pensando en un escalón, pero que yo debía llegar a un escalón más bajo y que pensara, entre el callejón y el Barrio Obrero." (1)

Este Barrio se construyó cerca del Puente del Ejército, en la actual Av. Caquetá, sobre un área de 40 mil m², y está compuesto por 16 "Chalets" independientes, construídos en un primer término, 40 casas agrupadas en blocks, (20 de dos dormitorios y 20 de tres), en segundo término y 198 departamentos independientes, en tercer término, los cuales están distribuídos de la siguiente manera:

2	Dptos.	de	4	piezas,	cocina,	baño	y	patio	(altos)
66	"	"	3	"	"	"	"	"	(bajos)

(1) Ver Anexo, entrevista al Arquitecto Alfredo Dammert.

40	Dptos.de	3	piezas	,cocina,	baño	y	patio	(altos)
50	"	"	2	"	"	"	"	(bajos)
40	"	"	2	"	"	"	"	(altos) (1)

Este barrio Obrero evidencia una concepción basada en la valoración de algunas de las características del callejón tradicional era el "sistema de callejón" pero muy mejorado; en lugar del "callejón para adentro, el callejón para afuera". Se trataba de la organización de elementos multifamiliares en dos niveles de circulación, y alrededor de un jardín común; ambos niveles se relacionan mediante escaleras, que comunican directamente con las vías vehiculares. En el primer nivel el acceso a las viviendas se realizaba directamente de la calle o del jardín central (2), corrigiéndose así la deficiencia del Barrio Obrero de La Victoria en el que el área central no era valorizada por la circulación de los habitantes del Barrio. En el segundo nivel el acceso se da a partir de un pasaje central, que desemboca en sus extremos en terrazas, concebidas como las áreas de expansión a este nivel.

La vivienda está constituida por dos o tres cuartos sin ninguna designación y en alguna medida "mirando hacia afuera" (3) y con un patio-cocina y un baño; la arquitectura de la vivienda se había simplificado aún más, en el sentido de rechazar los ornamentos y se recurrió a los acabados más baratos del momento.

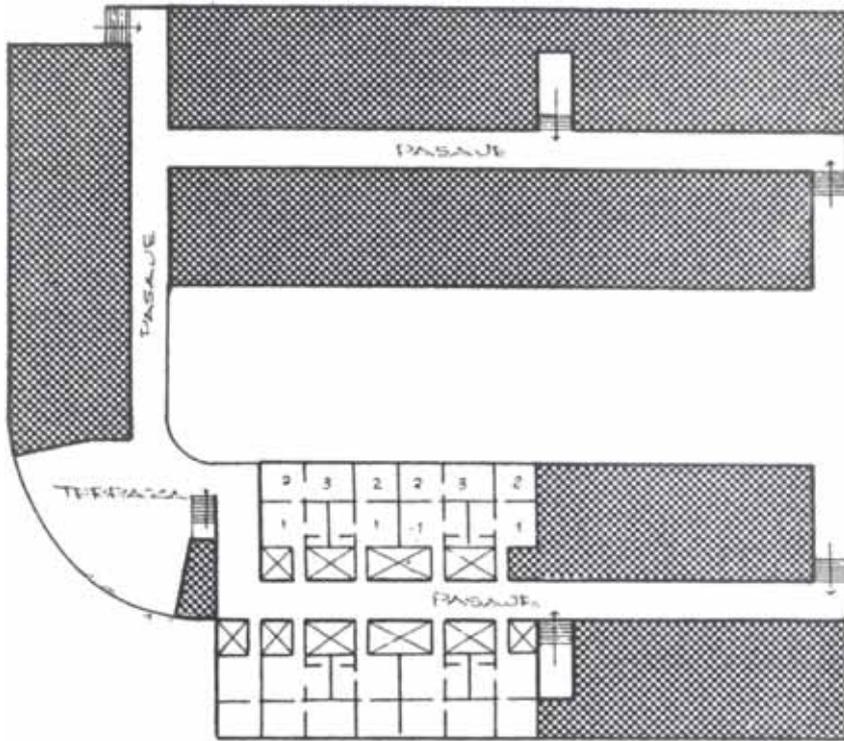
(1) Datos tomados del Arquitecto Peruano de Setiembre de 1938.

(2) Ver esquema que se adjunta.

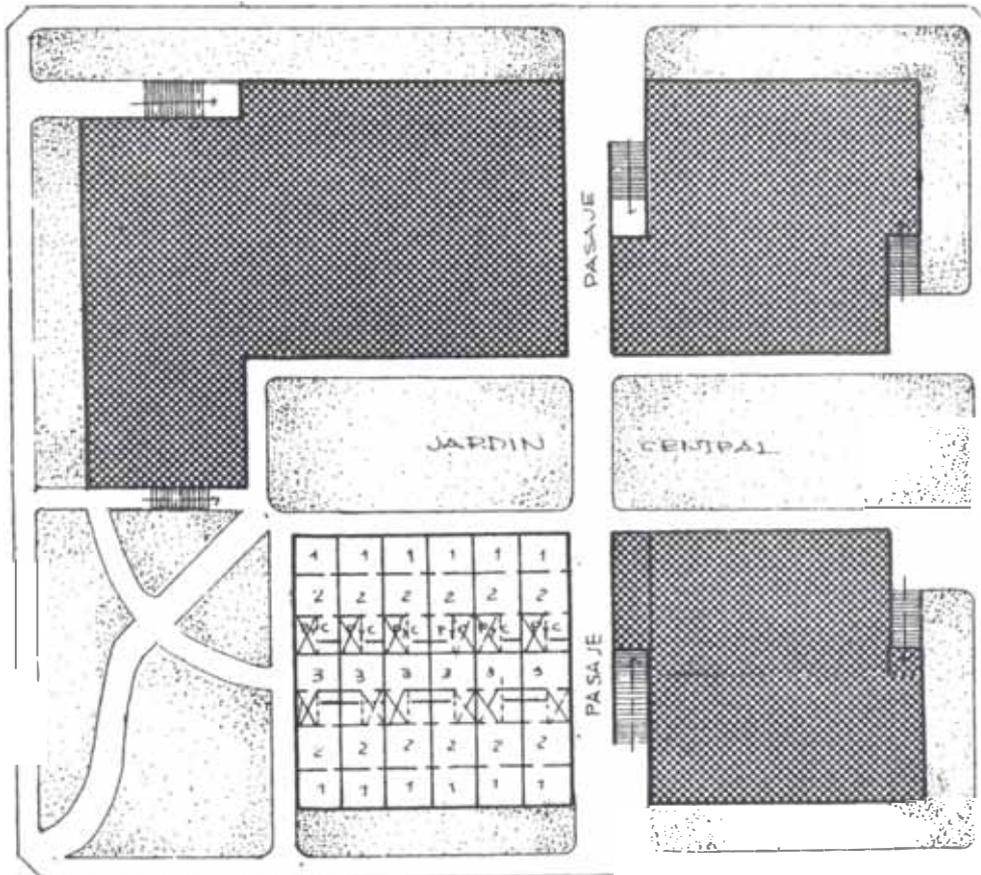
(3) Ver anexo, entrevista al Arquitecto Alfredo Dammert.

TERCER BARRIO
OBRERO : CAQUETA

Esquema básico
de organización



PLANTA ALTA



 edificios
multifamiliares:
(2 pisos)

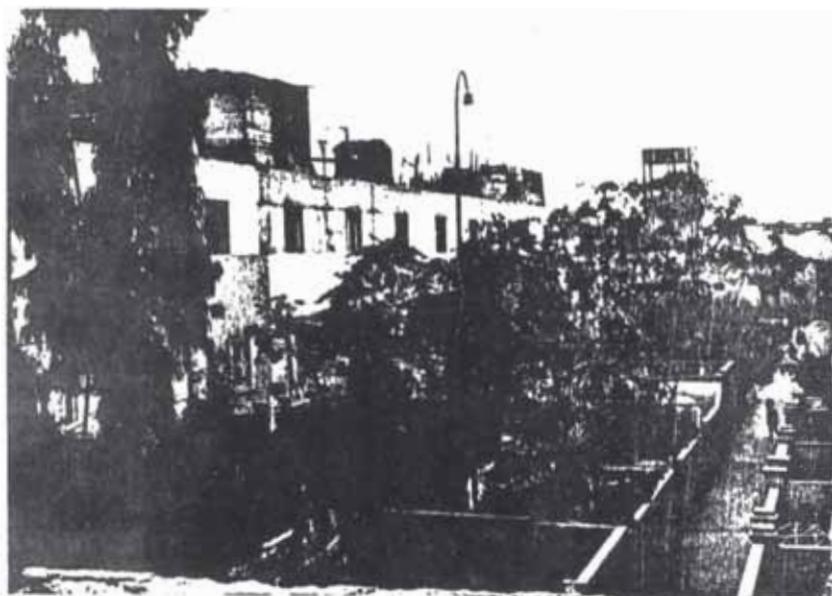
PLANTA BAJA



La ausencia de equipamiento urbano cercano, motivaría la formación de un mercado pequeño, del tipo "parada", que hasta el momento continúa creciendo, en condiciones higiénicas que no son precisamente las más deseables. El jardín central ha sido subdividido por los propietarios de las casas del primer nivel, y se ha cambiado su uso en algunos casos, convirtiéndolo en depósito o gallinero. Cambios que aparentemente se han producido hace menos de 15 años, en razón de la vigilancia que hasta ese momento ejerció la Inspección de la Vivienda Obrera.

En síntesis se trató de llegar a la solución más barata posible; y sin embargo se comprobó que la pretensión de servir al "elevado número de familias proletarias del país" no podía hacerse realidad con los escasos recursos del Estado. (1)

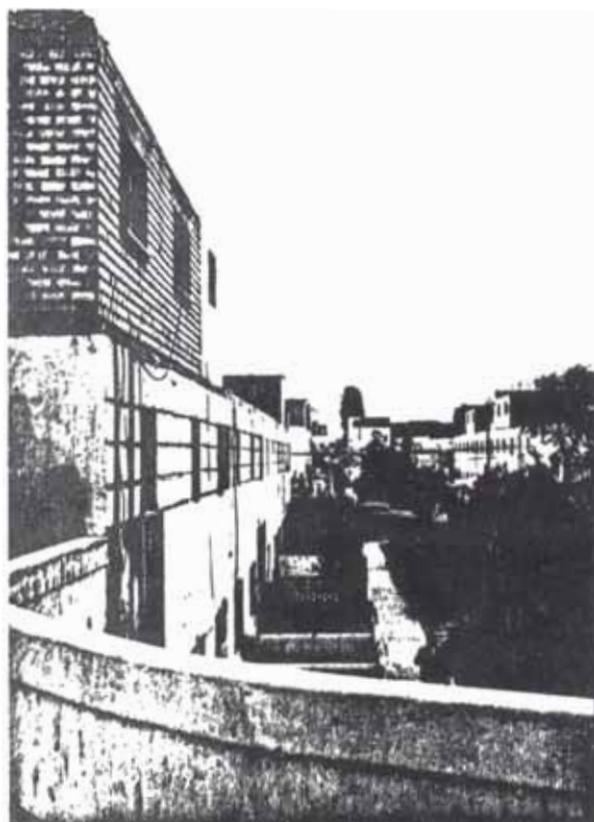
(1) El capital privado aún no intervenía.



TERCER BARRIO
OBRERO: CAQUETA .

Los jardines comunes se han
lotizado,

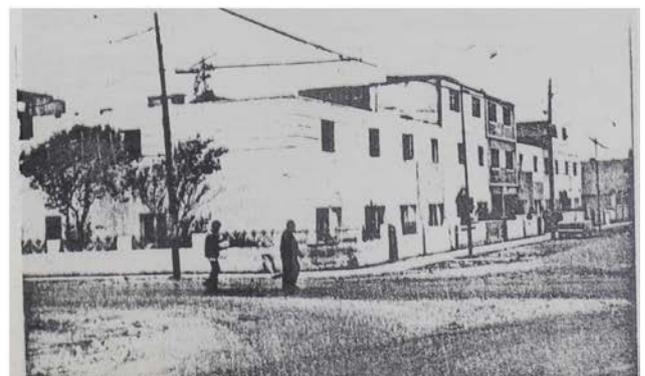
y las viviendas han crecido.



"...En lugar del callejón
para adentro, el callejón
para afuera. "



EL "estilo Buque" es aún reconocible, en un Barrio Obrero que ha sufrido menores modificaciones que los restantes.



2.2 El Arquitecto Peruano

Es necesario incluir un análisis de la Revista "El Arquitecto Peruano", porque constituye un factor, en alguna medida, participante en el proceso evolutivo del concepto de vivienda. Nacida en Agosto de 1937, es en un principio una revista fundamentalmente informativa, y con propósitos enunciados en su primer editorial:

- "-Difundir el buen gusto y la lógica en arquitectura, orientando el progreso de nuestras ciudades.
- Patrocinar toda iniciativa viable que tienda a unir a nuestros profesionales, para resolver colectivamente los problemas que los afectan como tales.
- Fomentar la tendencia nacionalista en la adjudicación de obras a profesionales y a empresas constructoras peruanas.
- Trabajar por la reglamentación de la profesión de arquitectura y de la industria constructora, en beneficio de la colectividad."

Se puede notar en estos principios la intención de constituirse, en un medio de difusión de los valores tradicionales y de defensa de los intereses "gremiales"; en este sentido la voluntad de "difundir el buen gusto y la lógica en la arquitectura, orientando el progreso de nuestras ciudades", resulta ser, al margen de la amplitud de la pretensión, ante todo una voluntad de difundir el gusto tradicional, que se alimentaba de la evocación de las formas del pasado, y que pertenecía principalmente a los sectores de la población que por su nivel cultural estaban en condiciones

de reconocer y aceptar estos modelos: referidos principalmente al "Neocolonial" aparecido en 1935 y que alcanzaría su apogeo entre 1940 y 1945. Por otro lado la "lógica" a que se refiere, no es la lógica sólo en el sentido abstracto de la palabra, sino, sobre todo la que implica la corrección en la aplicación de los patrones o modelos a que antes nos referíamos y que muy pronto se verían cuestionados, por ideas y hechos innovadores originados en la arquitectura extranjera (inscrita en la dinámica del movimiento moderno) y que la revista publica sin comprometer una posición propia.

(1)

"No queremos salir de nuestra justa posición de observadores imparciales porque, en servicio del público, debemos conservar nuestro punto de vista neutral, manteniéndonos a igual distancia del modernismo y del tradicionalismo, para contemplar panorámicamente a ambas tendencias." (2)

Esta falta de definición, influiría en el medio profesional (y a su vez el medio en la revista, condicionándose mutuamente), aumentándose el estado de confusión e inseguridad, respecto de las nuevas corrientes arquitectónicas que se generaban en el extranjero. Sin embargo cuando la revista arriesga opiniones propias sobre hechos arquitectónicos, en un primer momento, utiliza argumentos de juicio propios de la valoración arquitectónica tradicional; pero cuando crece su interés por la problemática de la vivienda popu

(1) Posición sustentada en la teoría de la objetividad periodística.

(2) "El Arquitecto Peruano". Enero de 1940.

lar, en que la arquitectura tradicional del medio, no había realizado experiencias; se ve obligada a tomar la alternativa que ofrecía el movimiento moderno y más específicamente, las soluciones que en este campo se habían ensayado en el extranjero; cumpliéndose en ese sentido una positiva labor de difusión.

En las etapas siguientes observaremos las variaciones en la actitud de la revista, en la medida de lo concerniente a los objetivos de esta tesis.

3.0 MANUEL PRADO U. 1939-1945.

El Gobierno de Prado significa el retorno de la oligarquía al poder, tras un gobierno represivo que había consolidado el orden en el país. Por otra parte, en los medios intelectuales, el inicio de esta década, "señala el predominio de una tendencia hacia la superación de la controversia entre el indigenismo y el hispanismo" (1); sin embargo, en el campo de la arquitectura se producía el apogeo del neocolonial (1940-1945), que:

"dió pie a una arquitectura ostentosa y epidérmica que satisfizo las exigencias de la gran burguesía difundiendo una arquitectura sonora y con vocación de pastiche". (2)

En el plano de las soluciones de vivienda, en este período no se encuentran obras de mayor significación, como consecuencia de la situación económica derivada del conflicto europeo, que incidió en el país en desmedro del comercio exterior, paralizando la aún incipiente industria. A ésto se sumó el terremoto de 1940 (3) y el conflicto con el Ecuador, hechos que de una manera u otra, motivaron la inversión de los recursos en la solución de problemas más inmediatos que el de la vivienda. Sin embargo existieron aspectos que conviene consignar, por cuanto contribuirían a definir la concepción que regiría la política de vivienda del

(1) "La Promesa de la Vida Peruana". Jorge Basadre. 1958.

(2) "Discusión para una arquitectura ubicada y vigente". Tesis de Bachillerato. Augusto Ortíz de Zevallos M.

(3) A raíz del cual se formaron las primeras barriadas de Lima.

Gobierno de Bustamante.

Por un lado, la revista "El Arquitecto Peruano" recoge en sus páginas ideas y sugerencias que reflejan la preocupación por lograr la dinamización de la construcción (1), en momentos en que la situación creada por la guerra había cortado la importación de materiales y accesorios, fundamentalmente de acabados; sin los cuales la vivienda tradicional, no se podía hacer. Resulta interesante observar que el Arq. Belaúnde, encuentra en esta situación la justificación, para proponer la iniciación de un programa de construcción de viviendas para empleados, "por estar destinada a nuestra clase social de situación más precaria".

"El tipo de construcción menormente afectado (por la guerra) es, sin duda, la vivienda mediana, para empleados, y es en este campo que hay que imprimir un impulso a la edificación, en escala hasta ahora inusitada."

"Es evidente que ha llegado el momento oportuno para que el Estado patrocine decididamente a una organización dedicada a construir viviendas en un volumen tal que absorba gran parte de la energía constructora de las épocas normales." (2)

Encuentra en ella además, la oportunidad de sugerir el uso de materiales del medio.

"Es, hasta cierto punto, preferible llevar a la práctica este programa de construcción en gran escala sin el concurso del material que producen las naciones en guerra. De esta manera se obliga al empleado

(1) Sin tomar francamente, como ya se ha dicho anteriormente, la alternativa entre el indigenismo, hispanismo y moderno.

(2) "Un vasto plan para impulsar la edificación en tiempo de guerra". "El Arquitecto Peruano" Agosto de 1942.

de recursos limitados a excluir de sus construcciones aquellas características que su capacidad económica no le permite afrontar." (1)

Era época de "iniciativa privada" y menudeaban las sugerencias de formas de inversión en vivienda y algunas de crédito; además se proponían maneras de fomentar el ahorro y de utilizarlo en vivienda. Belaúnde no fue ajeno a esto y más aún intentó ponerlo en práctica apoyando una compañía privada: Plan Morris S.A. (2), que fue presentada al público en "El Arquitecto Peruano" bajo el título de "Hacia la solución del problema de la vivienda".

A la actividad de Belaúnde, se sumaba la de personas como Alberto Jochamowitz, Alberto Alexander, Augusto Benavides, Manuel Moreyra, Pedro Larrañaga, Luis Ortíz de Zevallos, Roberto Haaker, Jorge Ramírez Otárola y otros; ya sea mediante publicaciones en diarios y revistas, o discusiones entre ellos, que eran igualmente publicadas.

Algunos de ellos participaron en la creación del Instituto de Urbanismo del Perú en 1944; creación de iniciativa privada y que constituyó el primero de su género en el Perú y el que más difundió el urbanismo, como disciplina, en nuestro medio. Los profesionales que participaron en él, serían los que luego tomarían las decisiones de orden urbano, en la aplicación de la política de vivienda del régimen posterior.

(1) "El Arquitecto Peruano". Agosto de 1942.

(2) Como arquitecto de la empresa.

4.0 JOSE LUIS BUSTAMANTE 1945-1948

Tras un gobierno que había continuado la política represiva de Benavides; se formó el Frente Democrático Nacional dirigido por Bustamante (1), para intentar "aplicar por primera vez en la historia del país una política populista, es decir de conciliación de intereses clasistas, en un momento en el que no existía tal conciliación" (2). Bustamante encontraría en las propuestas de un Diputado del Frente Democrático, el Arq. Fernando Belaúnde, el mecanismo que consideró más adecuado para afrontar algunas de las demandas del sector popular; la aplicación de una política de construcción masiva de viviendas populares. La aceptación de las propuestas del Arquitecto Belaúnde, implicó un cambio en la intención, ya no se buscarían paliativos al problema de la vivienda, sino que se trataría de solucionarlo "integralmente".

"Ahí se trataba de dar ya una solución integral al problema de la vivienda; ya no se trataba de Barrios Obreros, no. Iba evolucionando la situación." (3)

Evidentemente el enfoque era diferente y exigía respuestas diferentes, lo precedente eran los Barrios Obreros y de ellos se recogía la necesidad de abordar el problema mediante la construcción masiva de viviendas. Pero, ¿qué había generado este cambio en la intención? En primer lugar,

(1) Representante de la burguesía local, según Julio Cotler.

(2) "Perú: hoy". "Crisis Política y Populismo Militar". Julio Cotler. Ediciones Siglo Veintiuno, 1971.

(3) Ver anexo, entrevista al Arq. Alfredo Dammert.

había cambiado la demanda, tanto en términos numéricos -entre 1941 y 1945 la-inmigración se había incrementado en un 10% (1) e iba en aumento (2), la población obrera había aumentado en forma proporcional y paralelamente las condiciones de precariedad de la vivienda popular se abían acentuado, tras seis años de despreocupación estatal en este sentido-, como en términos de exigencia popular; canalizada a través de los medios de comunicación, que buscaban dramatizar la situación en busca del apoyo popular al sector político que representaban. Simultáneamente, en los medios profesionales e intelectuales se había generado una conciencia de la magnitud del problema (3), (convirtiéndose en nuevo campo de la actividad profesional), que conllevaba el deseo de participar en su solución. La relativa generalización de la "buena voluntad" en lo referido a la problemática de la vivienda;

"hubo la intención de hacer las cosas bien, no sé si inducidos por Bustamante, ya sea por Belaúnde, ya sea por mí, había en ese momento una voluntad de hacer algo, de llegar a algo, que creíamos que debía hacerse."(4)

permitiría la relación armónica, de sectores de diversas tendencias políticas, en la búsqueda de respuestas.

A lo anterior se añadía la preocupación por el cre-

- (1) Fuente DNEC. J.Oscar Alers y Richard Appelbaum - "La Migración en el Perú, un inventario de proposiciones. Centro de estudios de población y desarrollo.
- (2) La aparición de barriadas en los cerros El Agustino, San Cristóbal, las orillas del río Rímac y en las inmediaciones del Callao, alteran la "tradicional expresión urbana de la ciudad".
- (3) Sólo sería de dominio público, a partir del segundo gobierno de Prado.
- (4) Ver anexo, entrevista al Arq. Alfredo Dammert M.

cimiento no regulado de Lima y el interés por el urbanismo, y el planeamiento, disciplinas que habían captado la atención profesional, de manera particular desde la creación del Consejo Nacional de Urbanización en 1938 y sobre todo a raíz de la creación del Instituto de Urbanismo en 1944. Esta preocupación determinaría la ubicación de los nuevos centros de viviendas en función de normas urbanas, en oposición al empirismo que había normado las soluciones anteriores. Así, se tenía en cuenta la relación necesaria, entre la vivienda y los centros de trabajo que se habían desplazado.

"En los últimos veinte años se ha operado un desplazamiento de los centros de trabajo en Lima, el vecino puerto y sus alrededores. Así fábricas de tejidos, por ejemplo, que se levantaban en La Victoria, ostentan hoy modernas estructuras en la Avenida Argentina, a varios kilómetros del centro."

"Pero junto a ese desplazamiento de los lugares de trabajo no se ha producido un desplazamiento paralelo de los barrios de vivienda. El obrero se ha convertido en el esclavo de los medios de transporte cada vez más deficientes, por razón de la escasez del material rodante, y tiene que hacer penosas peregrinaciones de regreso a un hogar, que no merece el nombre de tal!"
(1)

Además, en el Plan Piloto de Lima que concluyeron en Marzo de 1944, los urbanistas José Luis Sert, Paul Lester Wiener y Ernesto Rogers, se incluyeron algunas conclusiones y propuestas que condicionarían, en alguna medida, el proceso de urbanización.

(1) Publicación de la Comisión Nacional de la Vivienda en la revista "El Arquitecto Peruano". Setiembre de 1945.

Las propuestas eran, entre otras, las siguientes:

- "1.- Encauzamiento de la región urbana de Lima, según las siguientes etapas:
 - a) Edificación total de los terrenos sin construir.
 - b) Urbanización de los terrenos rústicos, rodeados de urbanizaciones.
 - c) Urbanización paulatina de los terrenos ubicados entre las avenidas Progreso y Colonial (Avs. Venezuela y Benavides respectivamente).
- 2.- Construcción del sistema vial de acceso y circunvalación." (1)

Esta serie de propuestas urbanísticas serían canalizadas con la creación, el 11 de Noviembre de 1948, de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, cuya finalidad era:

"Coordinar y dirigir la labor urbanística, de las reparticiones del Gobierno y los Municipios, formulando los planos reguladores y de expansión de las ciudades y pueblos de la República." (2)

Otro aspecto que sin duda contribuyó a garantizar la realización de obras de vivienda masiva, con las particulares características de calidad que tuvo, fue la coincidencia de intereses políticos en lo que respecta a la búsqueda de una solución integral al problema. La oposición intransigente y apasionada se reservó para otros asuntos, en los cuales las realizaciones fueron menos significativas, pero que derivarían en la corta duración del régimen.

En síntesis, se trataba de un nuevo enfoque del problema y de la búsqueda de soluciones que implicarían nuevos términos de concepción en las soluciones.

(1) "El Arquitecto Peruano". Mayo de 1944.

(2) Funciones que le correspondían a la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU).

4.1 LA CORPORACION NACIONAL DE LA VIVIENDA

"Mi primera preocupación fue pedirle al Dr. Bustamante que se creara un organismo que dirigiera ésto, que amparara a este problema, que busque los fondos, o sea un organismo que estuviera dedicado al problema (la búsqueda de una solución integral) y que por supuesto requería de una ley especial, y se creó lo que se llamó Corporación Nacional de la Vivienda." (1)

El 9 de Agosto de 1945, se expidió el Decreto Supremo N° 807, mediante el cual se creó la Comisión Nacional de la Vivienda, con una Comisión Técnica Asesora; este organismo elaboraría el Estatuto y la Ley Orgánica de la Corporación Nacional de la Vivienda; cuyo proyecto fue presentado ante el Congreso por el Arq. Fernando Belaúnde. El 5 de Octubre de 1946 el Ejecutivo, autorizado por el Congreso, creó la Corporación, cuya duración debía ser de 50 años a partir de la promulgación del Estatuto (2); con el "fin de mejorar las condiciones de la Habitación en todo el país, atendiendo al aspecto higiénico, técnico, económico y social del problema respectivo". La Corporación tuvo entre otras atribuciones, la siguiente:

"Formular planes generales, regionales, departamentales, provinciales, distritales, o locales para la construcción o higienización de viviendas o de unidades vecinales o para la formación de urbanizaciones atendiendo a las necesidades de los centros poblados y a los problemas de la vivienda rural." (3)

(1) Ver anexo, entrevista al Arquitecto Alfredo Dammert.

(2) Duraría sólo hasta principios de 1963.

(3) Ver Estatuto de la Corporación Nacional de la Vivienda, que se adjunta,

Como puede observarse, se incluye explícitamente, la facultad de construir Unidades Vecinales; criterio aún no experimentado en nuestro medio; pero cuyos principios básicos, estaban ya difundidos en nuestro medio, y constituirían el modelo mayormente usado en las soluciones.

La Ley de creación, especificó además la facultad de la Corporación para obtener fondos mediante la emisión de bonos o la obtención de créditos; sin embargo los fondos iniciales provinieron de aquellos que habían sido congelados a los países del Eje, tras la declaración de guerra del Perú; los que según el Arq. Dammert:

"... fueron asignados a la Corporación Nacional de la Vivienda, con la obligación, de darles un interés mínimo.....
... que permitiera que al renovarse los tratados con esos países, se les devolviera su dinero." (1)

La creación de este organismo vino a satisfacer, la necesidad de un organismo que rigiera y coordinara las acciones, que proponía el plan de vivienda, que elaboró la Oficina de Arquitectura del Ministerio de Fomento bajo la dirección del Arq. Dammert. (2)

Sus Estatutos, evidencian una actitud Estatal, ya instituída, la actitud paternalista: "construir por cuenta propia, viviendas higiénicas, individuales o colectivas, de renta moderada, para empleados, obreros y otras personas no

(1) Ver anexo, entrevista al Arquitecto Alfredo Dammert.

(2) La propuesta arquitectónica se presentó en "El Arquitecto Peruano" de Setiembre de 1945; había sido elaborada, en 30 días, según el Arq. Dammert.

favorecidas por la fortuna"; no se valora la capacidad de trabajo de las personas, como un bien económico, y no se toma en cuenta la realidad socio-económica que genera la existencia de personas "no favorecidas por la fortuna".

EL PRESIDENTE DE LA
REPUBLICA

POR CUANTO:

El Poder Ejecutivo, de acuerdo con la comisión designada según la Ley N.º 10359, ha revisado el Proyecto de Ley Orgánica de la Corporación Nacional de la Vivienda;

En uso de la autorización conferida por el Congreso, promulga la siguiente Ley Orgánica que se llamará: Estatuto de la Corporación Nacional de la Vivienda.

CAPITULO I

Creación, Atribuciones y Obligaciones

Art. 1.º— Créase una persona jurídica autónoma con el nombre de "Corporación Nacional de la Vivienda", con el fin de mejorar las condiciones de la habitación en todo el país, atendiendo el aspecto higiénico, técnico, económico y social del problema respectivo.

Art. 2.º— La Corporación tendrá las facultades y desempeñará las funciones establecidas por el presente estatuto.

Art. 3.º— La duración de la Corporación será de cincuenta años contados a partir de la promulgación del presente estatuto. Este plazo quedará prorrogado de hecho y sin formalidad alguna por tiempo indefinido, si un año antes de su vencimiento no se resuelve por ley la disolución y liquidación de la Corporación. En caso de prórroga por plazo indefinido no podrá dejar de existir mientras que pesen sobre ellas obligaciones pecuniarias.

Art. 4.º— El domicilio legal de la Corporación queda fijado en la ciudad de Lima, donde tendrá su oficina principal, pero podrá constituir sucursales, agencias y representaciones en cualquier puntos de la República o del Extranjero, por acuerdo del Directorio, el que, en la resolución respectiva podrá asignar a la oficina subsidiaria, si lo considera conveniente, determinado capital de trabajo.

Art. 5.º— La Corporación tendrá las siguientes atribuciones:

a) Formular planes generales, regionales, departamentales provinciales, distritales o locales para la construcción o higienización de viviendas o de unidades vecinales o para la formación de urbanizaciones atendiendo a las necesidades de los centros poblados y a los problemas de la vivienda rural. (Ver Ley 10723).

Estatuto de la Corporación Nacional de la Vivienda

b) Construir por cuenta propia viviendas higiénicas, individuales o colectivas, de renta moderada, para empleados, obreros y otras personas no favorecidas por la fortuna. (Ver concordancias "Casas para obreros y empleados Públicos").

c) Eliminar gradualmente por cuenta propia, las viviendas insalubres, mediante un adecuado plan de reconstrucción o readaptación de las mismas.

d) Fomentar la construcción e higienización de viviendas por parte de personas o entidades privadas o públicas, y estimular la construcción de compañías o entidades que, bajo su vigilancia, persigan el mismo plan. (Ver D.S. de 6 y 27 de oct. 1961).

e) Construir por cuenta ajena viviendas de los tipos mencionados en los incisos b) y c). (Ver ley 13517).

f) Ejecutar las obras de urbanización o saneamiento urbano y construir los locales complementarios con sus respectivos servicios convenientes o necesarios para llenar los fines indicados. (Ley 13499 y su Reglamentación).

g) Administrar los barrios Fiscales y Municipales o de entidades privadas que se pongan a su cargo por el presente estatuto o por acto especial. (Ver Ley 13517-Barrios Marginales).

h) Alquilar o vender las viviendas y locales o servicios complementarios de su propiedad o los que administre por cuenta ajena con poder suficiente. (Ver D.S. 27-3-1957).

i) Conceder préstamos hipotecarios para la construcción, reconstrucción e higienización de viviendas o locales complementarios de los tipos mencionados en los incisos b) y c). (Ver Ley 12813 y 13517).

j) Ceder en garantía los préstamos que efectúe.

k) Descontar y dar en garantía los pagarés y letras de sus prestatarios, provenientes de los préstamos otorgados.

l) Obtener fondos prestados o créditos para los efectos o contratos permitidos por el presente estatuto. (Ver Ley 12370).

m) Emitir bonos hipotecarios con sujeción a lo dispuesto en el artículo 118 y siguientes. (Ver Ley 13517 y D.S. de 25-3-61).

n) Vender, hipotecar conforme a las leyes comunes o del Banco Central Hipotecario del Perú y dar en prenda común o mercantil los bienes de su propiedad.

o) Adquirir conforme al derecho común o mediante expropiación, los bienes inmuebles que sean necesarios o convenientes para los fines de su creación. (Ley 9125).

p) Adquirir Inmuebles a censo redimible con sujeción a las reglas que establece el artículo 113 y siguientes.

q) Adquirir cualquier otra clase de bienes y derechos convenientes o necesarios para la consecución de los fines propuestos. (Ley 13517 - D.S. de 21 de Marzo 1947. - D.S. 11 Jun. 1947).

r) Comprar o vender los giros, letras y cheques pagaderos en el extranjero, que requiera la ejecución de las operaciones autorizadas por el presente estatuto.

s) Depositar sus fondos, a la vista o a plazos, en el Banco Central de Reserva del Perú o en otros Bancos del país.

t) Contratar todos los seguros contra toda clase de riesgos por cuenta o por orden y cuenta de sus clientes.

u) Invertir en los fines indicados anteriormente sus bienes y recursos propios y los que terceros pongan a su disposición con ese destino.

v) Celebrar todos los contratos y practicar todos los demás actos administrativos, civiles, industriales o comerciales que indirectamente sean convenientes o necesarios para la mejor realización de sus fines y que las leyes permitan a las entidades civiles o mercantiles, sin reserva ni limitación alguna. (Nombrar Delegado a CPLCOP D.S. 6-10-1961).

4.2 LA AGRUPACION ESPACIO.

En 1947 un grupo de intelectuales, artistas,arquitectos, y estudiantes de arquitectura se reúnen con el fin de divulgar los principios fundamentales del arte contemporáneo y sobre todo de dar "una arquitectura actual" (1) a un medio, en el que "no existe arquitectura." (2)

"Desgraciadamente el Perú -más que cualquier otro país del mundo o acaso al lado de los que forman la zaga universal- permanece indiferente, sin mayor inquietud ni iniciativa, al margen de los trascendentales actos de la revolución contemporánea. Los artistas que deben ser conductores y guías de generación, se pierden aún en una temática folklórica (narrativa y escuetamente objetivada) o evolucionan a destiempo siguiendo la huella de antiguos y ya superados revolucionarios." (3)

"La Agrupación Espacio", viene, en nuestro concepto, a radicalizar y acelerar un proceso de introducción, del pensamiento contemporáneo, bajo la forma de una "reacción contra la arquitectura que se hacían en ese momento" (4). "En ello no es original ni plenamente contemporánea, pero al menos habla otros lenguajes abiertos a las significaciones vigentes" (5); porque en el caso de la arquitectura ya tenía precedentes, si bien no teóricos, sí, en el marco de la realización arquitectónica, con la introducción del llamado "modelo buque", derivado del yatching alemán. Gustavo Wendorff

(1) "Expresión de Principios de la Agrupación Espacio".

(2) Idem.

(3) Idem.

(4) Ver Anexo, Entrevista al Arq. Luis Miró Quesada G.

(5) "Discusión para una Arquitectura ubicada y vigente". Tesis de Bachillerato, Augusto Ortíz de Zevallos M.

M. en su tesis "La Crítica Arquitectónica en el Perú", sintetiza los aportes y limitaciones de esta "agrupación" de la siguiente manera:

"Desde el comienzo se manifiesta claramente su posición crítica frente a la arquitectura inspirada en motivos formales del pasado: al considerar que su fundamento es errado, que está construída sobre una base anti-histórica, simplemente la rechaza sin entrar en detalles sobre los aciertos que individualmente pudieran haber logrado. Este apasionamiento vanguardista era, por las circunstancias del momento cultural que atravesaba el país, no solamente, justificado, sino necesario." (1)

A ésto añadiríamos, como limitación, el hecho de recurrir a modelos extranjeros, para acentuar "el rompimiento con el pasado", lo que sin embargo encontraremos explicable, si se tiene en cuenta que el movimiento significaba una radicalización en contra de las expresiones arquitectónicas que equivocadamente se identificaban como producto del medio, constituían "lo peruano"

Su labor se circunscribe, los dos primeros años, sólo a reuniones, charlas y discusiones entre los componentes de la agrupación y recién se abren al público a partir del 17 de marzo de 1948, publicando artículos de divulgación teórica y crítica, sobre problemas arquitectónicos del momento; los días Jueves en el vespertino del diario "El Comercio". En Junio de 1949 publica su Revista, "Espacio", que sólo saldría nueve veces.

(1) "La Crítica Arquitectónica en el Perú". Tesis de Bachillerato. Gustavo Wendorff M. 1965.

Su aporte en lo referente a la solución del problema de la vivienda radica, en un nivel teórico, condicionante de las soluciones de manera indirecta (1). Teórico en la medida que "plantean por primera vez la problemática de la arquitectura" (2), y particularmente al imponerse metas como las enunciadas en su "Exposición de Principios":

- "-Daremos al hombre nuevo su nueva residencia. La residencia funcional auténtica, fórmula de los postulados esenciales de la época, libre de todo estilo u anécdota accesoria.
- Formaremos una conciencia arquitectónica social, identificada a las necesidades del nuevo habitante de lo humano."

Enunciado vigente, en cuanto a contenido, desde varios años atrás en Europa y recogidos por Luis Miró Quesada G., en su libro "Espacio en el Tiempo", publicado en 1945; enunciados que reflejaban una nueva forma de concebir la función de la arquitectura e implicaban nuevos términos de relación de ésta con el hombre; tácitamente abrían el camino a una arquitectura menos ostentosa y más cercana a los requerimientos de nuestro medio. Su influencia fue indirecta, por cuanto no participó como grupo en las decisiones, pero sí, influyó en el medio profesional y de esa forma en los que decidían las soluciones, sobre todo a partir de su apertura, con los artículos escritos para el diario "El Comercio" que buscaban la "divulgación de los principios de la arquitectura como elemento social, de los principios urbanís-

(1) Ver anexo, entrevista al Arq. Luis Miró Quesada G.

(2) "La Crítica Arquitectónica en el Perú". Gustavo Wendorff M. Tesis de Bachillerato - 1965.

ticos, de los problemas de vivienda y de las necesidades de agrupaciones." (1)

Podría constituir un ejemplo de aplicación de estos postulados, la "Casa-Espacio" (2) presentada en la Feria de Lima de 1949, y que la revista "El Arquitecto Peruano" en su edición de Octubre consigna así:

"En la Ciudad Ferial la Agrupación Espacio exhibe una casa modular, prefabricada en madera e íntegramente amoblada. Demuestra así, con una realización efectiva, que la casa contemporánea es útil y bella. Olvidando los falsos adornos de portadas y cornisas, se presenta un diseño funcional y hermoso, que muestra cómo la vida puede ser más humana y digna en el marco preciso de una casa hecha para habitar y no para lucir una falsa prestancia de pequeño palacio o evocar la figura literaria de un chalecito suizo. La Agrupación Espacio ha creído además contribuir a la solución del problema de la vivienda. La Casa-Espacio puede ser levantada íntegramente en quince días y a un costo reducido."

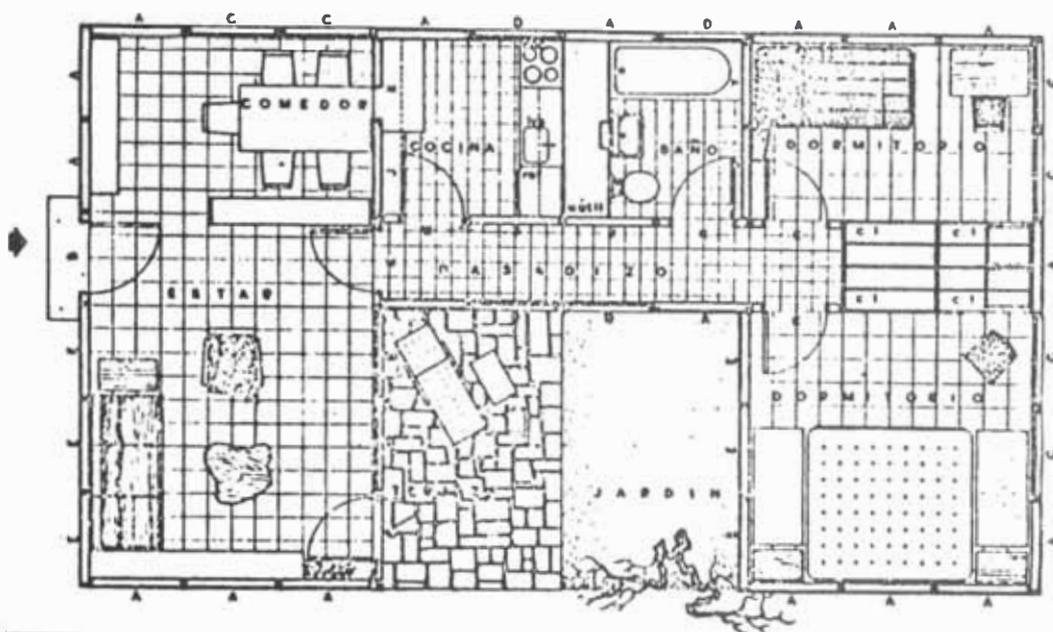
Evidentemente esta vivienda significaba un paso a delante en materia de construcción al incorporar la modulación como elemento de racionalización en la construcción y medio de abaratarla; bajo la forma de elementos prefabricados de gran dimensión; aunque se trataba de un prefabricado, más de tipo artesanal que de industrial. Esto es explicable si se tiene en cuenta que la implantación de un sistema de prefabricación requiere de una infraestructura indus-

(1) Ver anexo, entrevista al Arq. Luis Miró Quesada G.

(2) Elaborado a título individual por el Arq. Luis Vera, miembro de la Agrupación, pero presentado bajo el aval de la "Agrupación Espacio". Ver planos de la casa, que se adjunta.

trial, con la que en el momento no se contaba. Aparentemente, la aceptación de esta vivienda no pasó del elogio escrito.

La Casa «Espacio»



.....



4.3 EL BARRIO UNIDAD.

Frente al marco de demanda y de intención de atenderla, que hemos descrito; se elaboró una respuesta, caracterizada en principio, por estar referida a modelos y planteamientos teóricos desarrollados y aplicados en el extranjero, con bastante anticipación. Sea porque el medio no brindaba las condiciones para lograr soluciones propias, "no había arquitectura" según la Agrupación Espacio; o porque la magnitud de la obra requerida sólo encontraba precedentes - en las realizaciones extranjeras; lo que sumado a la ya tradicional dependencia cultural, generaba la inseguridad y desconfianza en la propia capacidad, que inhabilita para la búsqueda de soluciones en el medio. Probablemente no resulta aventurado encontrar la explicación en esto último; si se tiene en cuenta lo que decíamos al hablar de la Agrupación Espacio; la tardía llegada del Movimiento Moderno había generado una ruptura de un orden generalizado en arquitectura, que se identificaba como producto del medio, como "lo peruano", aunque no trascendía de la mera aplicación de estilos. Luego cualquier pretensión de elaborar un modelo propio, significaba un retorno a aquello que, la nueva generación "progresista" de arquitectos, convenía en reconocer, como no aplicable ante las nuevas exigencias. Si hasta el momento se había seguido "la huella de antiguos y ya superados revolucionarios" (1) ahora había que seguir la de los nuevos y aún

(1) Expresión de principios de la Agrupación Espacio.

no superados revolucionarios; sobre todo la de aquellos que revolucionaban la arquitectura en Europa y en Norteamérica.

Puede parecer equivocado el que recurramos a la actitud generada por la Agrupación Espacio para explicar la búsqueda de soluciones foráneas en ese momento, si se tiene en cuenta que la Agrupación Espacio aparece al público por primera vez en 1947 y el diseño de la Unidad Vecinal N° 3 se hace en 1945. Pero la idea de la unidad vecinal, fue traída por Luis Dorich, quien posteriormente sería miembro de la Agrupación; evidentemente muchas de las nuevas corrientes urbanísticas y arquitectónicas llegarían a través de individuos, principalmente, y no de grupos; la agrupación de ellos respondería sobre todo a la necesidad de aunar esfuerzos para la divulgación de las nuevas ideas.

"Luis Dorich, urbanista, que venía de estudiar en Europa nos trajo la idea de que ya no podía hacerse la vivienda en forma aislada, sino que debía hacerse en núcleos autosuficientes." (1)

Si bien Luis Dorich había estudiado arquitectura, y urbanismo en Francia, hasta principios de la Segunda Guerra Mundial; en 1943 fue enviado por el Gobierno a estudiar Planeamiento Urbano al M.I.T. de Boston, de donde regresó con el grado de "Master in City Planning" en Marzo de 1944, y en Junio del mismo año se publicaría en la revista "El Arquitecto Peruano", un proyecto de "neighborhood unit" o "barrio unidad" elaborado en la Universidad de Harvard por Wal-

(1) Ver Anexo, entrevista al Arquitecto Dammert.

ter Gropius, Martín Wagner y un grupo de post-graduados; para ser utilizado como elemento de descentralización de la Ciudad de Boston. En Estados Unidos se utilizó este criterio sobre todo, en las poblaciones dedicadas a la industria bélica. Este modelo serviría de base inmediata, al diseño de la Unidad Vecinal N° 3 y así lo reconoce Balaúnde en el "Arquitecto Peruano" de Setiembre de 1949, al presentar la U.V.3, ya construída.

Pero los principios implicados en este modelo, no eran tan originales; estaban basados en los postulados de Ebenezer Howard publicados en 1898, en su libro: "Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform"; y divulgados sobre todo mediante la "Asociación de la Ciudad Jardín" formada por Howard en 1899:

"... Todo con miras a lograr crear una auto-suficiente ciudad industrial para vivir y trabajar, delimitada por un cinturón verde." (1)

Las primeras Ciudades Jardín tenían como criterio de organización, la reunión de varias unidades vecinales o unidades de barrio, cada una de ellas con un equipamiento comercial centralizado, que les permitía cierto grado de autosuficiencia; formando así, cada una de ellas, núcleos separados, relacionados mediante áreas verdes, y conteniendo a su vez, cada barrio, una zona central de área verde. En cierta medida se trataba de varias ciudades pequeñas relaciona

(1) José Bentín "Gran Bretaña aprende de sus errores" - El Arquitecto Peruano - Febrero de 1965.

das. (1)

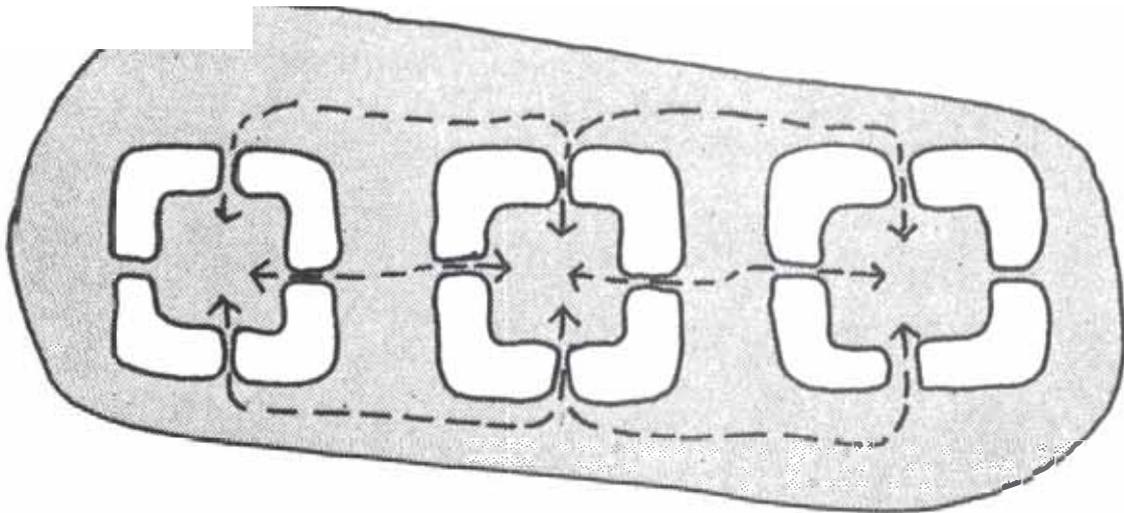
En 1917, Tony Garnier, edita en Lyon su libro: "La Ciudad Industrial", que constituye el primer manifiesto de la voluntad funcionalista en la organización de las ciudades; al preconizar la separación de las funciones. Principio que se pondría en práctica por primera vez en 1928, en New Jersey; al construirse la ciudad de Radburn, diseñada por Clarence Stein y Henry Wright, cuyos principios constituirían la base teórica de las unidades de barrio y de las ciudades planificadas; los "principios de Radburn" como se ha dado en llamarlos, son los siguientes:

- 1.- Creación de la supercuadra o Unidad Vecinal, libre del tránsito vehicular. La seguridad es el objetivo máximo.
- 2.- Calles especiales creadas para diferentes usos, en lugar de una calle para todos los usos. Diferenciación completa de calles en circulación, estacionamiento, servicio, garajes, visitantes, etc.
- 3.- Las casas con los estares y zonas de dormitorios abierta hacia el jardín y la zona de servicios abierta hacia la calle de servicios.
- 4.- El parque debe ser lo principal de la Unidad. El parque debería fusionarse de una Unidad a otra, dándole continuidad a la ciudad.
- 5.- Separación completa hasta lo posible de peatones y vehículos. Sistema de calles peatonales y lugares peatonales separados del sistema de calles vehiculares. Los cruces entre los dos sistemas a diferente nivel." (2)

Estos principios llegarían a nuestro medio a través

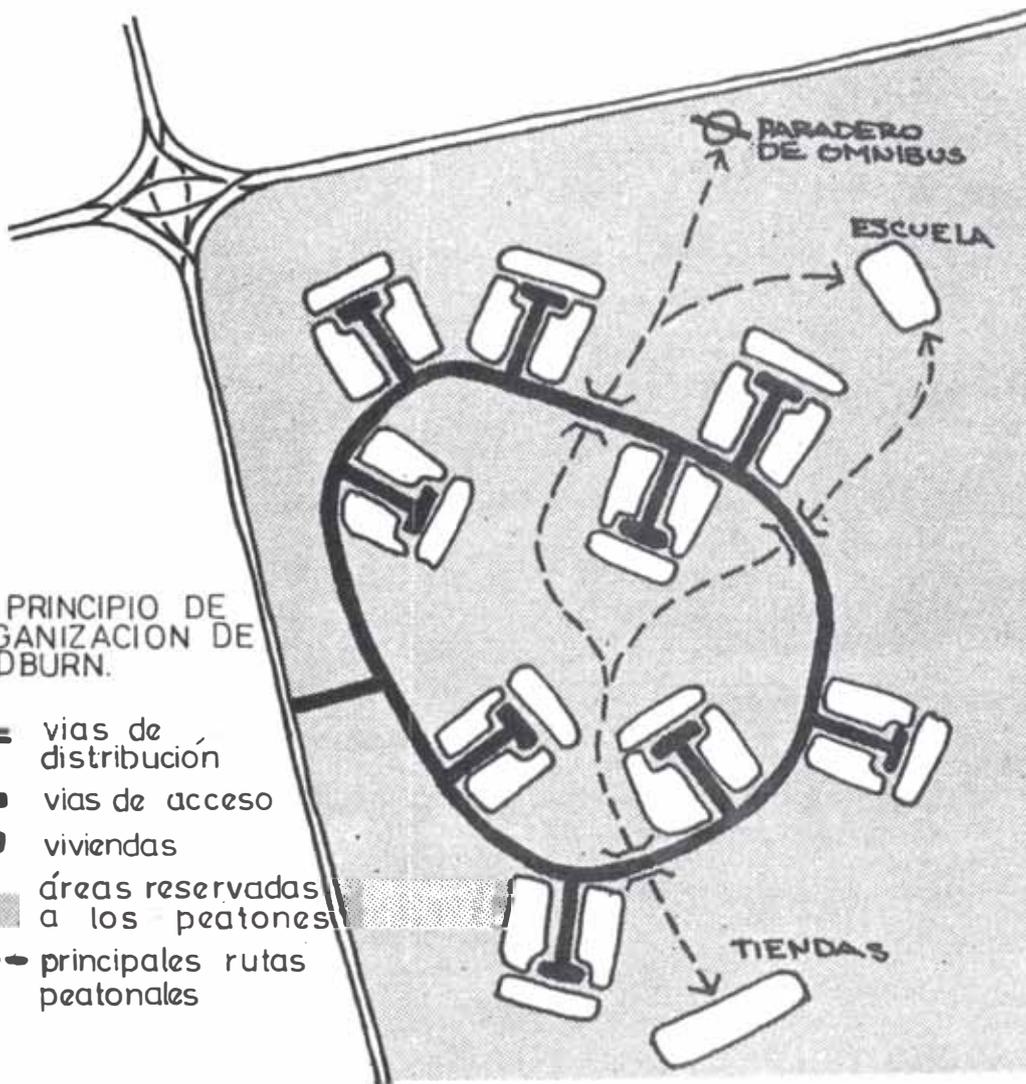
(1) Ver esquema que se adjunta.

(2) José Bentín - "Gran Bretaña aprende sus errores" - El Arquitecto Peruano - Febrero de 1965.



PRINCIPIO DE ORGANIZACION DE LA CIUDAD JARDIN

unidades vecinales relacionadas por áreas verdes y cada una de ellas organizada alrededor de un area verde central.



EL PRINCIPIO DE ORGANIZACION DE RADBURN.

- == vias de distribución
- vias de acceso
- viviendas
- áreas reservadas a los peatones
- - - principales rutas peatonales



UN "NEIGHBORHOOD UNIT" O "BARRIO-
UNIDAD".

LA UNIDAD
VECINAL DE
BOSTON.

Obsérvese en esta racional aglomeración urbana destinada a 5,000 personas las vías principales de circunvalación y el empalme carretero que conduce del centro comercial al camino a la ciudad de Boston. Nótese que la periferia se deja libre de construcciones como una cintura verde, destinada a las granjas, siendo esos terrenos de propiedad comunal intocables para otro uso. Obsérvese que hay todo tipo de viviendas: aisladas, lineales y colectivas y que donde ocurren edificios de carácter colectivo se dispone de mayor espacio libre. La industria queda convenientemente situada en un extremo y para llegar a ella de cualquiera de las viviendas se puede usar caminos de peatones que al cruzar la autovía pasan por debajo de ella.

(El Arquitecto Peruano- junio 1944)



del modelo de Gropius a que antes nos referíamos y condicionarían el diseño de las Unidades Vecinales. En 1947 se reuniría en Lima el VI Congreso Panamericano de Arquitectos y en sus conclusiones se enumeraron las "Características y Funciones de las Unidades Vecinales de América" (1); y en ellas se racionaliza una justificación humanista para la utilización de las Unidades Vecinales, como solución frente a la demanda de viviendas:

"Teniendo en cuenta, que es de fundamental importancia recuperar en la vida actual un sentimiento más humano de la convivencia armoniosa, de la comprensión cívica, de la cooperación basada en la responsabilidad individual, y que ese sentimiento es esencial para alcanzar un alto grado de Democracia y bienestar social, objetivo final, del sistema republicano común a todos los países americanos.

Que esa concepción humanista de la convivencia está siendo cada vez más amenazada por la urgencia y automatismo impuesto a la vida en las ciudades por el uso aún no integrado de las técnicas de la época maquinista." (2)

Esa racionalización se traducía en argumentos como el citado, que se sustentaban en un error de base: no todos los países americanos estaban definidos por las mismas características, ni inscritos en igual medida en la época maquinista, y por tanto el automatismo en la vida en las ciudades no era (3) argumento susceptible de ser generalizado. En con-

(1) Ver conclusiones del Congreso, que se adjuntan.

(2) Conclusiones del VI Congreso Panamericano de Arquitectos que se adjuntan (han sido tomadas del Arquitecto Peruano de Octubre de 1947).

(3) Hasta la actualidad, en muchos casos no es un argumento válido.

secuencia las soluciones de vivienda no tenían por qué ser las mismas, así como tampoco, las respuestas urbanísticas; pero sin embargo se unificaron los criterios y se pusieron en práctica de manera similar. (1)

(1) Cuando usamos términos como, "no debían" o "no tenían por qué" implicamos juicios en función a las situaciones analizadas; que son las que a su vez explican el que los hechos no fueran de otra manera.

Conclusiones aprobadas por el VI Congreso Panamericano de Arquitectos

COMISION I

LA ARQUITECTURA AMERICANA EN SUS DIVERSAS Y SUCESIVAS EXPRESIONES PLASTICAS Y SUS PROYECCIONES EN LA ORIENTACION DE LA ARQUITECTURA ACTUAL DEL CONTINENTE

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.—Para evitar que el confuionismo que perturba a la humanidad, afecte a la arquitectura del Continente, aconseja a los cultores de la Arquitectura:

Primero.—Fortalezcan su espíritu en una superación moral y enriquezcan su conocimiento con una cultura universal y de raigambre autóctona.

Segundo.—La obra resultante deberá tener un equilibrado contenido funcional, constructivo y urbanístico sin descuidar el aspecto noble y económico de su realización, encaminados a lograr el bienestar social.

Tercero.—Su expresión plástica y artística será la natural resultante de su contenido con la esencia que trasunta el pasado espiritual de cada pueblo o región.

(Fdo.) Gutiérrez Urquijo
(Argentina)

(Fdo.) Hugo López Videla
(Bolivia)

(Fdo.) Carlos Obregón Santacilia
(Méjico)

CARACTERISTICAS Y FUNCIONES DE LAS UNIDADES VECINALES EN LAS CIUDADES DE AMERICA

COMISION II

CONCLUSIONES

La Comisión encargada del estudio del Tema II "Características y funciones de las Unidades Vecinales en las Ciudades Americanas", presenta a la Asamblea General la siguiente exposición:

Teniendo en cuenta, que es de fundamental importancia recuperar en la vida actual un sentimiento más humano de la convivencia armoniosa, de la comprensión cívica, de la cooperación basada en la responsabilidad individual, y que ese sentimiento es esencial para alcanzar un alto grado de Democracia y bienestar social, objetivo final del sistema republicano común a todos los países americanos;

Que esa concepción humanista de la convivencia está siendo cada vez más amenazada por la urgencia y automatismo impuesto a la vida en las ciudades por el uso aún no integrado de las técnicas de la época maquinista;

Que el dominio completo de tales técnicas, por asimilación y comprensión de las mismas, no constituye el fin de la cultura contemporánea, sino que debe estar al principio, para que esas técnicas puedan ser usadas como medio de alcanzar el nivel espiritual a que debe aspirar nuestra época.

Que tal dominio y comprensión se hacen difíciles, si no imposibles para el hombre común, en la escala en que se desarrolla la vida en las grandes ciudades;

Que en tales condiciones el hombre tiende a no sentir el valor de su importancia como individuo, y llega a desatenderse de sus responsabilidades cívicas convirtiéndose en hombre masa espectador y no actor de las funciones colectivas, renunciando al legítimo derecho de aportar su propia individualidad a la estructuración de la sociedad a la cual pertenece y de la cual es uno de sus pocos elegidos el destino de su época y el suyo propio;

Que de ello resulta un proceso que se reproduce así mismo indefinidamente, ya que el desinterés del ciudadano en el funcionamiento de su ciudad y del abandono de toda esperanza de intervención en la modelación y superación del medio en que vive, deja descentralizadas a las autoridades que toman sobre sí tal responsabilidad, autoridades que por otra parte ven dificultadas sus tareas por la falta de contacto y difícil conocimiento de las colectividades que ellas representan;

Que es indispensable que en los países Americanos se dé la más seria consideración al estudio de una distinta estructuración de los centros habitados, y que se investigue en todo su alcance las posibilidades de la unidad vecinal como el área urbanizada para la vivienda y sus complementos, cuyos límites, forma y dimensiones deberían regirse por los siguientes principios:

A).—Por su capacidad (número de familias o habitantes) deberá estar en condiciones de sostener una escuela pública elemental

EL VI CONGRESO PAN-AMERICANO DE ARQUITECTOS RECOMIENDA:

A las Facultades o Escuelas de Arquitectura, que se intensifiquen los estudios del problema de la vivienda en sus aspectos social, económico, estadístico y técnico constructivo.

(C 3)

VISTO el éxito logrado recientemente en lo que se refiere a la ley de creación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Nación Argentina.

CONSIDERANDO:

Que tal hecho es una consecuencia lógica del justo reconocimiento de la jerarquía que corresponde a la profesión de Arquitecto y de las ventajas de todo carácter obtenidas en los demás países de América, que lo han concretado mediante iguales o semejantes procedimientos.

o primaria, y por su extensión que el acceso de los escolares se haga dentro de un recorrido máximo de 800 a 1000 metros.

B).—Por su ubicación deberá hallarse fácilmente accesible de los centros de trabajo, de administración, de enseñanza superior, etc., del núcleo del cual forman parte y además relacionados con las demás unidades vecinales con las que podrá componer agrupaciones comunales de segundo grado y así sucesivamente hasta formar la ciudad.

C).—Por su trazado pasará la suficiente independencia de los trámites vehiculares rápidos o de atravesamiento, de manera de conservar la tranquilidad y recogimiento aptos para la vida de sus integrantes.

D).—Por sus características arquitectónicas y funcionales deberá constituir un lugar propicio para el desarrollo de la vida ciudadana en las actividades diarias próximas a la vivienda para la cual contará dotado de todos los edificios, espacios libres y servicios públicos necesarios.

E).—Finalmente deberá aspirarse a que dentro de estas condiciones la unidad vecinal posea un régimen administrativo, con la intervención directa de sus habitantes en la vida cívica, en procura de un mejoramiento de la misma, dentro de una democracia integral.

F).—En estas Unidades Vecinales no se limitarán las viviendas por clases, permitiendo una convivencia amplia de las diversas clases sociales.

Por tanto; recomienda a la Asamblea General para su aprobación:

1.—Que todos los países de América deben formular para sus ciudades planes reguladores que establezcan las Unidades Vecinales como elementos básicos para su estructuración.

2.—Que esta evolución hacia un planeamiento en forma de Unidades Vecinales, se refiera no solamente a los áreas nuevas por urbanizar, sino que involucre, además, la transformación de las partes de las ciudades ya edificadas.

3.—Que las nuevas Urbanizaciones deberán hacerse respaldadas no sólo a los intereses privados, sino primordialmente, en la forma y en el área en que quedará establecido por los planos básicos reguladores.

4.—Que se fomente el intercambio permanente de investigación, resultados y experiencias sobre el tema tratado.

5.—Que se propicie la formación de Organismos Nacionales y Panamericanos de Planificación y que se exhorte a los Arquitectos para que intervengan más activamente en dichos problemas.

6.—Que las juntas locales de planeamiento y sociedades o Colegios de Arquitectos procuren la formación de una conciencia cívica por medio de conferencias, exposiciones, películas, etc., sobre temas de Urbanismo a fin de despertar el interés de los habitantes de la localidad en el progreso de la misma.

EL VI CONGRESO PAN-AMERICANO DE ARQUITECTOS DECLARA:

Que confirmando lo sustentado en anteriores Congresos respecto a la necesidad de independizar la profesión de ARQUITECTO de otras profesiones y reconocer por los Gobiernos que las tareas del Urbanismo son propias del Arquitecto, se complace en comprobar que tal preocupación se ha visto satisfecha en uno más de los países hermanos e insiste sobre la necesidad indispensable de mantener el citado concepto y expresa su anhelo para que el mismo se convierta en realidad en todo el Continente.

Humberto Chica Pinzón
Presidente (Colombia)

Julio C. Abella Trías

Alfredo Johnson

4.4 LA UNIDAD VECINAL N° 3

Sobre la base de los postulados teóricos del barrio unidad que antes veíamos, se procedió a diseñar y construir, la Unidad Vecinal N° 3. El proyecto fue elaborado en 30 días por los arquitectos: Alfredo Dammert Muelle, Carlos Morales Macchiavello, Manuel Valega Sayán, Luis Benites y Carlos Montagne. (1)

La U.V. 3 se ubicó entre las avenidas Colonial y Venezuela, en razón de la cercanía de los centros de trabajo que como hemos visto se habían desplazado, a lo largo de las vías que conectan la ciudad con el puerto. Es la tercera de un total de siete Unidades Vecinales previstas para Lima; de las cuales, la primera es la de Mirones y la segunda que iba a ubicarse en el Callao, no fue construída.

Se desarrolló sobre un área de 298,552.66 m², de los que, el 88% es área libre; el terreno es de forma triangular y en él se organiza la vivienda (que varía desde departamentos de un solo cuarto para solteros, hasta edificios multifamiliares, incluyendo viviendas unifamiliares) alrededor de un área verde central, en la cual se ubican los principales servicios comunales, constituídos principalmente por un centro cívico, un centro recreativo, un centro comercial, colegios e Iglesia; todo ello relacionado mediante vías peatonales, que

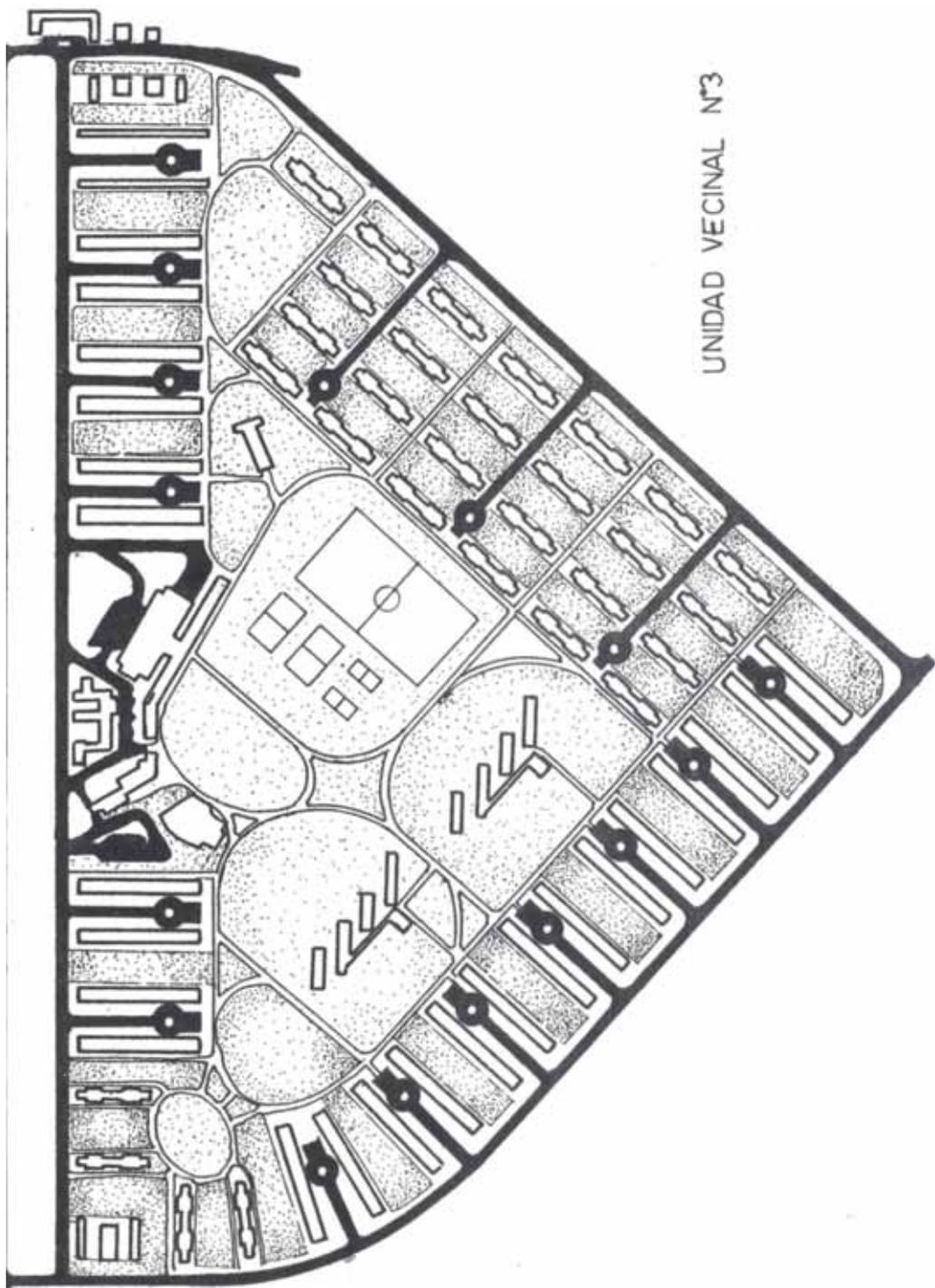
(1) De ellos hemos entrevistado al Arq. Dammert y al Arq. Valega. Sus declaraciones sobre este período son las que estamos usando, básicamente; confrontándolas con información obtenida por otros conductos.

se organizan vinculando la zona central con los accesos vehiculares periféricos; estos últimos diferenciados según 2 funciones principales: una vía que circunvala la Unidad, y que está conectada con la ciudad tanto mediante la Av. Colonial cuanto por la Av. Venezuela; y otras menores que relacionan, la anterior con las partes periféricas al centro de la Unidad. En síntesis se trata claramente de una aplicación de los principios de Radburn, sólo que a una menor escala. (1)

El Diseño de las Unidades de vivienda, tienen como aporte singular la propuesta de la cocina-comedor, que los habitantes no usarían como tal; sin embargo su aporte principal radica en la manera cómo responde a las limitaciones económicas, mediante un diseño despersonalizado y sin pretensiones que habla el lenguaje directo de los materiales vistos y las funciones evidenciadas, rechazando los elementos de carácter escenográfico. La Vivienda de la Unidad Vecinal N° 3, nos lleva a pensar que la economía en la construcción se traduce en racionalidad funcional y calidad arquitectónica; cuando ella deriva de la voluntad de mejorar las condiciones de vida. Ello no quiere decir, sin embargo, que en las Unidades Vecinales resida la solución al problema de la vivienda, por cuanto ellas reflejan un error de concepción fundamental: elaborar soluciones sin partir de las posibilidades económicas reales del sector demandante; dirigiendo la acción estatal a un sector minoritario de la población. Pero no debe

(1) Ver esquema que se adjunta.

dejar de reconocerse en ellas un aporte fundamental a la arquitectura de nuestro medio, que es pocas veces valorado; la comunicación veraz de las limitaciones de los recursos de nuestro medio y una forma "real" de superarlas.





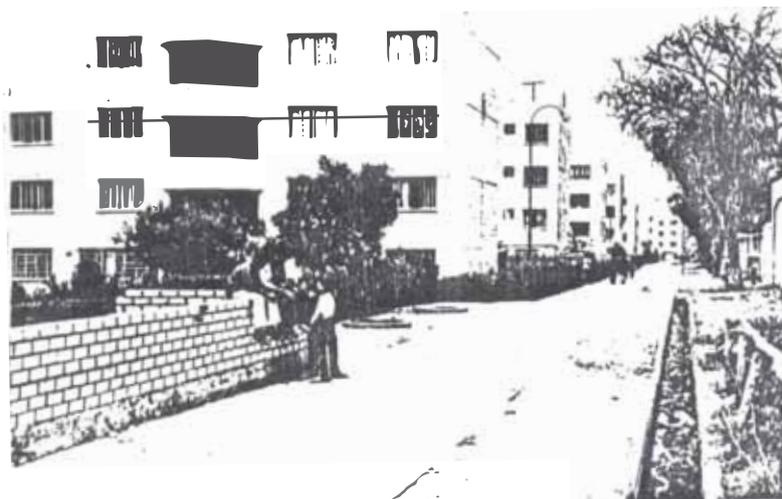
"...en mi concepto, la Unidad Vecinal N°3 es superior, hasta hoy día, que cualquier solución que se le haya dado a el problema de la vivienda en el Perú. ¿Por qué?, porque había la intención de hacer las cosas bien. "

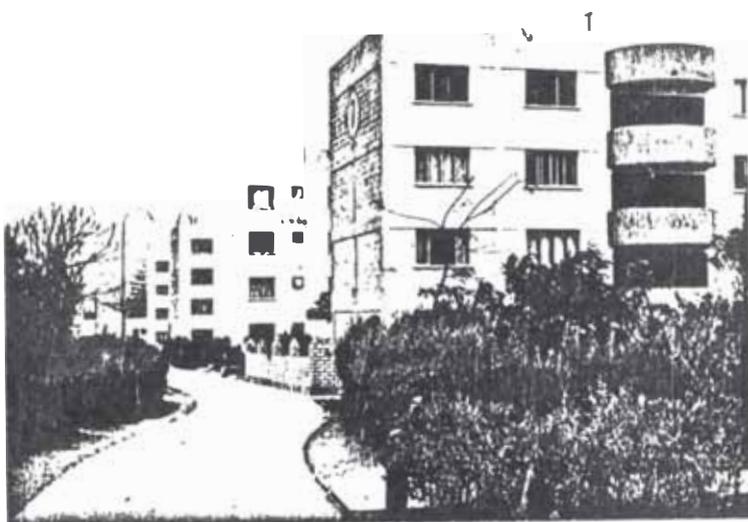
Arq. A. Dammert.

UNIDAD VECINAL N°3

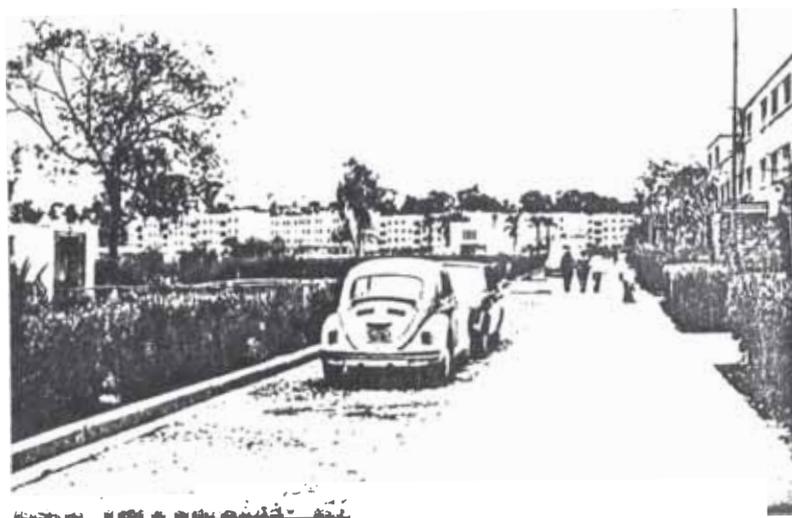


Una solución que intenté rescatar la escala humana en los espacios públicos.





Un planteamiento de diseño sustentado en la diferenciación de funciones.



¿ Una zona central reservada al peatón ?

4.5 EL AGRUPAMIENTO ANGAMOS

Lo incluimos en este análisis por ser el primero y más representativo de los que construyó la Corporación Nacional de la Vivienda, con la intención de atender no sólo a los sectores obreros de la población sino también al sector empleado.

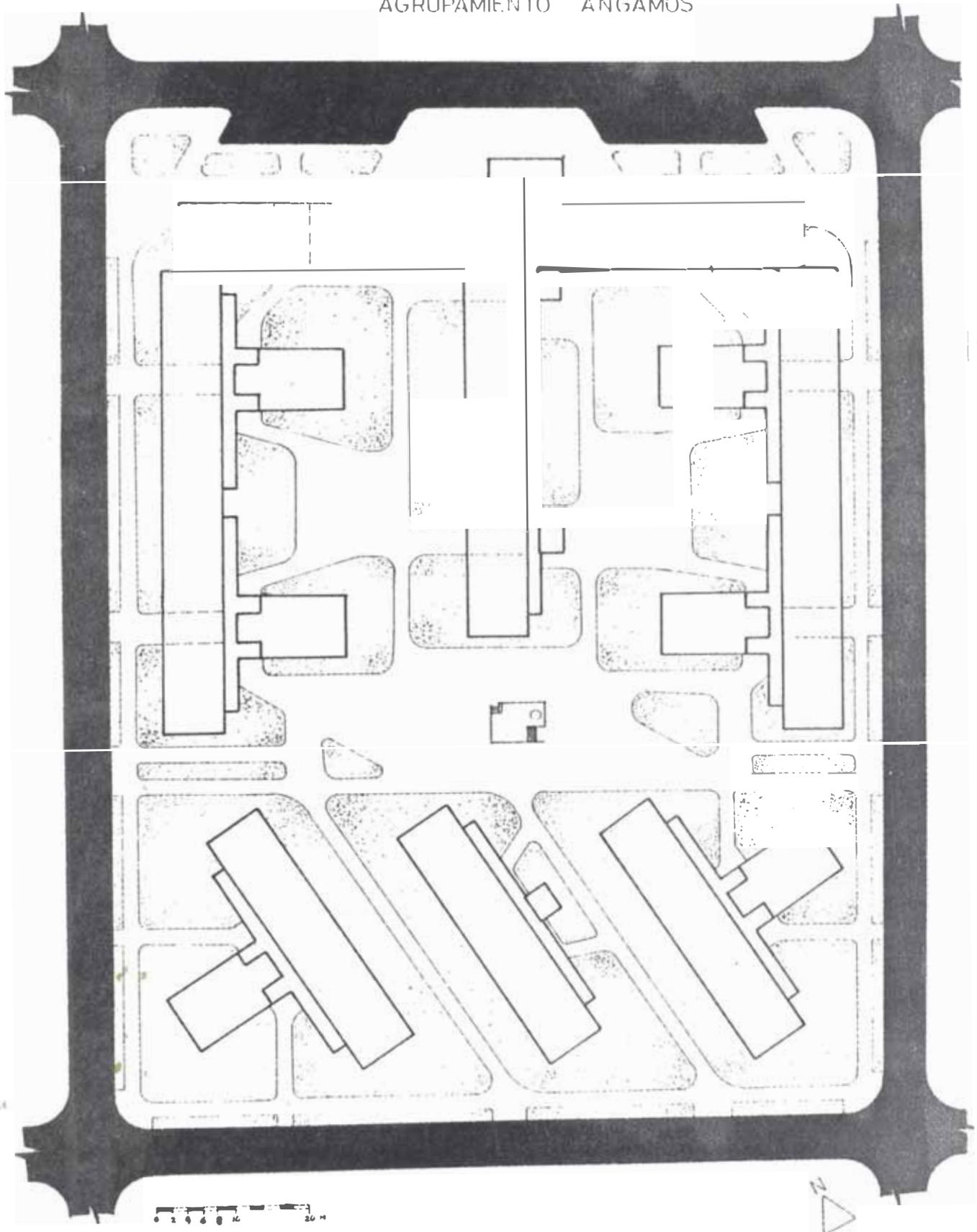
Se construyó en las cercanías del Campo de Marte, en terrenos del Estado cedidos a la Corporación. El proyecto fue elaborado por el Arq. Santiago Agurto Calvo. Consta de seis edificios para viviendas, tres simples y tres dobles; un edificio para tiendas y una pérgola que ya no existe; en un principio estuvo destinada a 363 personas, que ocupaban 92 departamentos de los cuales 21 son de 1 dormitorio, 35 de dos 18 de tres y 18 de cuatro. El edificio de tiendas consta de ocho recintos destinados a ese fin y una cafetería destinada a servir, no sólo al "Grupo" o Agrupamiento, sino también a las zonas circundantes; existe así mismo una pequeña zona de estacionamiento. (1)

Tratándose de viviendas destinadas a empleados resulta explicable su ubicación cercana al centro de la ciudad ya que, como hemos visto, se prestaba particular atención a la relación vivienda-centro de trabajo.

El criterio de organización del Agrupamiento, es similar al de las Unidades Vecinales aunque a una escala menor. Es una adaptación a menores requerimientos de autosuficiencia

(1) Ver esquema que se adjunta.

AGRUPAMIENTO ANGAMOS



y a una menor superficie disponible; sin embargo evidencia un respeto a los principios de organización que normaba el diseño de las Unidades Vecinales, reflejado en la diferenciación funcional de las circulaciones, en vías peatonales y vehiculares; relacionando las primeras, espacios secundarios de reunión y circulación, con un espacio principal, central. Esto en alguna medida rescataba la "idea del patio" (1) como elemento para la relación vital, entre los habitantes, tal como lo proponía la Agrupación Espacio.

El tratamiento formal y las condiciones de habitabilidad, reflejan la preocupación por satisfacer las exigencias de personas de una capacidad adquisitiva que les permitía "imponer condiciones", exigencias que encuentran expresión material, en una distribución más amplia y cómoda (en referencia a la U.V. 3), en el uso de mejores acabados: tarrajeo exterior, locetas en los pisos, etc.; y en el uso de algunos elementos decorativos (marcos de concreto en las ventanas, divisores de ambiente). En síntesis se trataba de lograr la aceptación de aquellos a quienes iba dirigida, que en este caso no tenían el mismo grado de necesidad de vivienda que los sectores mayoritarios de menor capacidad económica.

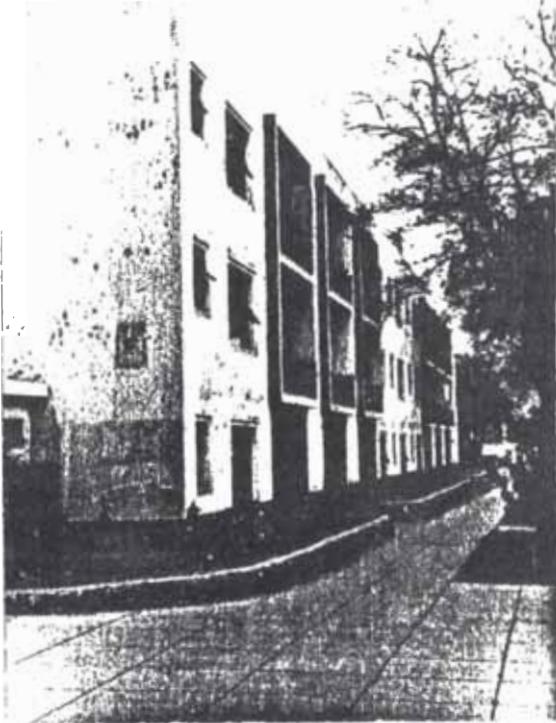
Obras como ésta, por la difícil recuperación de lo que en ella se invirtió, se convirtieron prácticamente en subvencionadas; evidenciando el error de la acción estatal que dedica recursos a proveer de viviendas, a personas que por su

(1) Ver entrevista al Arquitecto Carlos Williams.

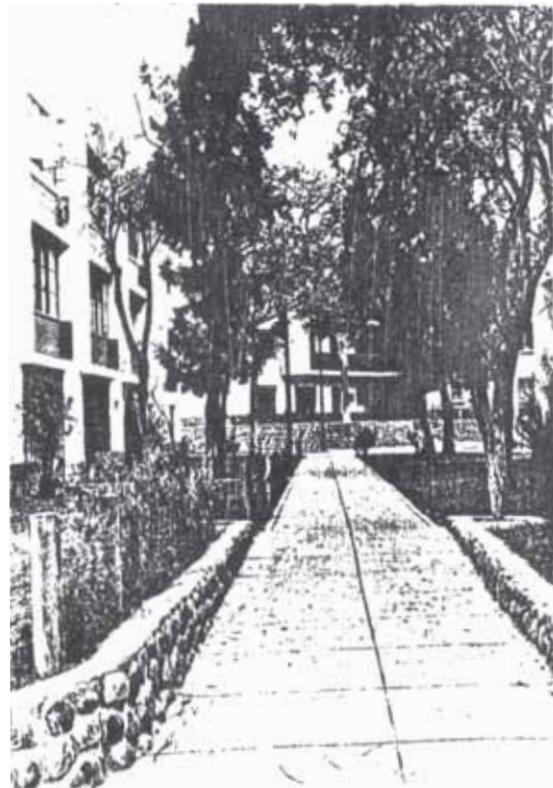
condición económica no estaban realmente inscritas en el llamado problema de la vivienda; ya que si bien en las condiciones de adjudicación, se exigía que el postulante no tuviera, otras propiedades, la condición económica requerida para el cumplimiento de las condiciones de pago, permitía el acceso a la vivienda, por medios tales como el ahorro y el crédito, que no implican la subvención estatal.

Los principios del Barrio
Unidad aplicados a menor
escala.

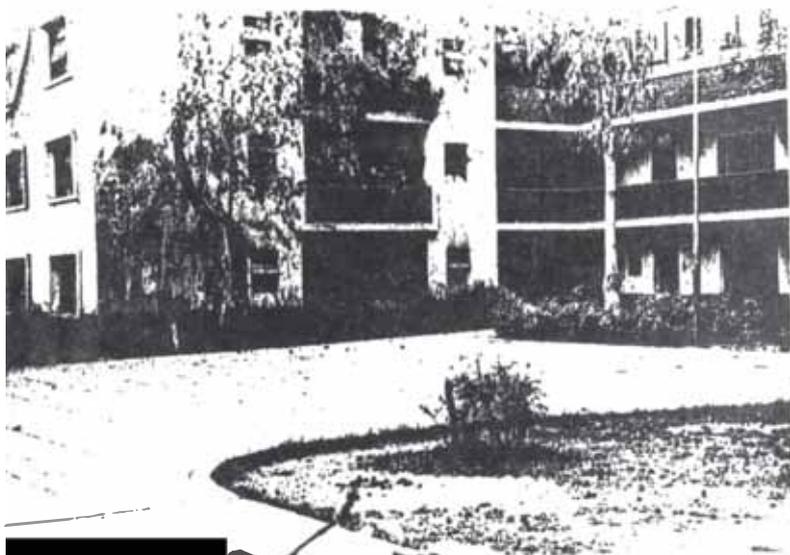
AGRUPAMIENTO ANGAMOS.



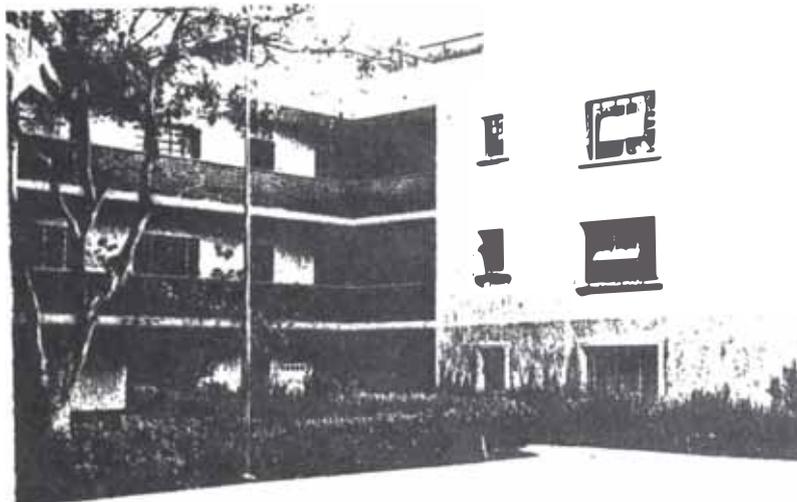
Una solución para los
sectores medios de la
población. ¿Hasta qué
punto es justificable?.



....rescatar la idea del patio como elemento para la relación social de los habitantes y para lograr una organización más desahogada de la vivienda.



Aquí las zonas comunes ya no se unifican en una sola, central; sino que se disgregan en patios relacionados por veredas peatonales.



5.0 MANUEL A. ODRÍA: 1948-1956

El 30 de Diciembre de 1948, asume la Presidencia el General Manuel A. Odría tras la "Revolución Restauradora" de Arequipa, iniciada con el levantamiento militar del 27 de Octubre del mismo año; terminando de esta manera tres años de un intento de acción populista. El golpe de estado había capitalizado la situación de insatisfacción, generada en el sector exportador de la burguesía, por la política económica del régimen de Bustamante, caracterizado, en sus postrimerías por la aplicación de medidas controlistas, en los precios, las importaciones y los cambios. (1) Fue un golpe de motivación más "restauradora" que revolucionaria; se trataba de restaurar el "orden y respeto a la ley", orden y respeto entendidos como derivados de la acción de la fuerza; era el retorno a la situación previa al gobierno de Bustamante, cuyas principales características ya hemos descrito.

El régimen de Odría se inicia prestando particular atención a las Fuerzas Armadas y encaminando la acción de gobierno al logro de la consolidación del régimen, mediante la renovación de material de guerra, la construcción de hospitales y centros médicos menores para la atención de los miembros de las Fuerzas Armadas y la construcción e implementa -

(1) "Estas medidas colmaban la resistencia de los exportadores, que buscaban recuperar los márgenes de beneficios que se habían visto recortados por la alza de precios y salarios. (Julio Cotler - "Perú: Hoy", "Crisis Política, Populismo Militar".- Editorial Siglo Veintiuno-1971).

ción de guarniciones de frontera; así mismo se desarrolló un programa tendiente a solucionar el "Problema de la Vivienda" de la oficialidad. Superada esta primera etapa de afirmación en el poder, se crearía en 1951, el Fondo Nacional de Salud Pública, cuyas características veremos más adelante.

En este período, no sólo aumenta la demanda de viviendas, sino que varía sustancialmente el sector demandante; con el fortalecimiento de la inmigración y del éxodo de las zonas centrales a las zonas periféricas de la ciudad. En este período vienen a Lima el 14.2% de los migrantes habidos a 1966, los que se sumarían al 13.9% venido en el período anterior. (1)

Hasta 1954, las primeras barriadas se formarían "silenciosamente" y de manera cercana a la ciudad; es esta formación silenciosa la que motivaría el que en un principio el poblador de barriada no sea considerado en la "demanda de vivienda" a que atendía el Estado.

"El 25 de Diciembre de 1954, 200 familias portando antorchas y banderas peruanas se posesionaron de una zona cercana al camino a Atocongo en el extremo sur de la ciudad dando origen a Ciudad de Dios, la primera gran barriada por invasión violenta de un terreno situado en la periferie urbana... el poblador de la antigua barriada necesita estar cerca de la ciudad por que su centro inmediato de trabajo está en ella (mercado, paraditas ambulantes, etc.) el invasor de Ciudad de Dios no necesita esta cercanía sencillamente por-

(1) J. Oscar Alers y Richard Appelbaum - "La migración en el Perú, un Inventario de proposiciones" - Centro de Estudios de Población y Desarrollo.

que no tiene trabajo." (1)

"El Agustino" y "San Cristóbal" se consolidan junto con las barriadas ubicadas a orillas del Rímac, (la llamada 27 de Octubre en alusión a la fecha del golpe de estado, - es la más importante en esta etapa por su magnitud). Hacia 1955 estas últimas representaron alrededor del 68% de las barriadas existentes en Lima. (2)

La formación de barriadas representa la inscripción de la ciudad en una nueva dinámica de crecimiento, que procede a alterar su forma tradicional; significa así mismo la emergencia de un sector social, que tomaba la alternativa de resolverse sus problemas mediante la exigencia beligerante, - retando los mecanismos considerados "legales" para el ascenso social y la mejora de las condiciones de vida. Odría capitalizaría las necesidades de este sector, cuando a fines de su gobierno se vió en la necesidad de contar con apoyo popular para las siguientes elecciones; procediendo a la entrega de títulos de propiedad, y a la realización de algunas obras de saneamiento. Sin embargo, anteriormente, había recurrido, a los mecanismos represivos tradicionales, que comprobaron su ineficacia frente a la resistencia de los pobladores de los nuevos asentamientos urbanos.

Había aparecido entonces, un sector demandante culitativamente diferente, que en razón de su situación econó-

- (1) Luis Gurmendi Tovar. Tesis de Bachillerato: Esquema para un análisis de la dinámica urbana en Villa el Salvador.
(2) Fabricio Negromonte: "Investigación sobre Barriadas".

mica ya no exigía viviendas porque sabía que no podía pagarlas, pero sí estaba dispuesto a lograrlas por su propio esfuerzo. Sin embargo, la solución de la vivienda continuaba - siendo la misma, pese a que el mismo crecimiento cuantitativo había comprobado la falsedad de las previsiones de aumento, en función de las cuales se había proyectado la acción de la Corporación. Institución que continuó actuando limitada en sus recursos por el gobierno, dado que era uno de los organismos más fácilmente identificables con el régimen pasado; esta voluntad de mediatizar la acción de la Corporación, evidencia que la voluntad de actuar frente a la demanda de viviendas se había reducido; más aún la intención de hacerlo de manera integral. Pese a que las críticas al régimen anterior incluían argumentos como el que sigue:

"El censo de 1940, era revelador del estado de miseria en Lima. Los datos estadísticos de entonces probaban que hacía falta resolver el problema de la vivienda, en primer término, para evitar la propagación de las enfermedades. Pero lo que alarma es que esta situación persistiese hasta 1948, pese a la acusación formulada por las cifras."(1)

Se trata de una afirmación, que insinúa la voluntad del régimen para atender al problema; y no sólo eso sino que se llegó a argumentar que éste había sido resuelto; a juzgar por la siguiente afirmación de corte evidentemente demagógico:

"El problema socio-económico-higiénico es resuelto por el Gobierno del General Odría"

(1) Revista "Suplemento", 27 de Octubre de 1955.

mediante la construcción de Unidades Vecinales que permiten objetivar en cada una de ellas estudios de bio-estadística y medicina social tal como se lleva a cabo en las sociedades modernas." (1)

Si se aceptara esta afirmación esta tesis perdería sentido, pero al margen de ello, se trata de una afirmación que evidencia una apropiación de soluciones de vivienda, originadas en el régimen anterior, y que empezaban a demostrar su ineficacia para una solución "integral", e incluso parcial; comprobándose los errores básicos de la concepción que les dió origen. La magnitud de la situación no permitía ya, idear soluciones a las que buscarles problema (exagerando), sin embargo se persistiría en las mismas, pese a que el nuevo sector demandante no estaba en condiciones de acceder a la vivienda que el Estado ofrecía. Consciente o inconscientemente se llevó a cabo una acción demagógica, haciendo ver en la construcción de Unidades Vecinales y en el regalo de casas a través de la Central de Asistencia Social (2) el camino hacia una solución efectiva del problema.

(1) Revista "SUPLEMENTO", 27 de Octubre de 1955.

(2) Entidad de asistencia "desinteresada" dirigida por la señora María Delgado de Odría.

5.1 EL FONDO NACIONAL DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

Es necesario referirnos a este organismo por cuanto, suele identificarse con él la política de vivienda de este régimen, en razón de que el Fondo, derivaba algunos de sus recursos a la Corporación Nacional de la Vivienda, y a que era el Fondo la institución encargada de "entregar" las obras concluídas. El Fondo se creó el 31 de Diciembre de 1951, mediante la Ley N°11672, y tuvo como principales atribuciones, entre otras, las siguientes:

"... la adopción de medidas tendientes a controlar y prevenir las enfermedades evitables y transmisibles, mediante la realización de campañas orientadas hacia este propósito; a implantar y difundir los servicios de protección a la madre y al niño; a construir, y mejorar los servicios de agua potable y eliminación de las aguas cloacales en las poblaciones del país; a construir hospitales y terminar los inconclusos y ampliar, los existentes; a proporcionar ayuda técnica y económica a las instituciones de Beneficencia Pública, para el mejor cumplimiento de sus funciones; a incrementar la construcción de viviendas para empleados y obreros." (1)

Se trató, entonces, de una institución con campo de acción muy amplio, en el cual la construcción de viviendas, no era aspecto principal, lo que resulta explicable si se recuerda que la Corporación Nacional de la Vivienda continuaba siendo el organismo encargado de las soluciones de vivienda. Al parecer el Fondo incluía la construcción de viviendas, en

(1) Ley Nro. 11672. Creación del Fondo Nacional de Salud Pública y Bienestar Social.

sus funciones, con la finalidad de rescatar para el régimen del momento, el mérito de la obra que la Corporación realizaba, por cuanto su acción estuvo fundamentalmente dirigida a la construcción de Hospitales o instituciones similares, continuando con la generalizada actitud estatal del momento, caracterizada por la voluntad de evidenciar capacidad ejecutiva, mediante construcciones susceptibles de adquirir carácter institucional.

10 MANUEL PRADO U.: 1956-1962 (Segundo Período)

Desde 1950 el proceso de urbanización se había acelerado y a partir de 1954, el crecimiento de las ciudades, y en particular de Lima, tenía un nuevo agente dinamizador: la barriada; fenómeno que no podía pasar ya desapercibido, tanto porque la misma fisonomía tradicional de la ciudad había sido alterada, cuanto porque el orden establecido se encontraba "amenazado de facto por el hecho disfuncional de las invasiones" (1), en sus dos principales niveles de manifestación:

- Prescindencia de los mecanismos "legales" de acceso a la tenencia de la tierra urbana.

- Y denuncia de la inexistencia de "igualdad de oportunidades" para progresar (sustento teórico del sistema democrático).

Los medios políticos, no profundizaban en las causas del fenómeno; pero sus efectos les había permitido percibir la magnitud del nuevo proletariado urbano y valorar la influencia que éste podría tener en los procesos electorales "momentaneamente" interrumpidos por el régimen de Odría.

Es así que en 1956, tras una campaña electoral, plena de promesas demagógicas y en base a una alianza política considerada imposible (2), arriba a la presidencia por segunda vez Manuel Prado U. Alianza política que disgustaría a algunos sectores de la clase media, particularmente los secto-

(1) Helan JAWORSKY: "Políticas de vivienda popular y barrios marginales" - Cuadernos DESCO, Febrero de 1969.

(2) La "convivencia" apro-pradista.

res profesionales, generándose la aparición en el escenario político, de nuevas organizaciones políticas que enfrentaron a las tradicionales, autodenominándose populistas o socialistas según el caso, y encaminando su acción a la búsqueda del apoyo de los sectores populares urbanos, mediante la crítica al régimen "conviviente" desde la perspectiva de la "preocupación social" (1). A partir de la revolución cubana los partidos políticos se polarizarían en referencia a ella y el régimen evidenciaría en su accionar la voluntad de impedir la repetición de la experiencia cubana en el Perú.

El nuevo régimen inició su acción de gobierno creando la imagen, de estar dispuesto a emprender algunos cambios en la estructura de la propiedad agraria; y a afrontar la creciente demanda de viviendas, ahora "dramatizada" con la formación de las "barriadas marginales"; ninguna de estas intenciones se concretaría en hechos significativos; a excepción, de la política de "urbanizaciones populares" que sí resulta significativa para los efectos de esta tesis.

La actitud estatal frente a la formación de barriadas queda graficada por dos hechos importantes: a los seis meses del arribo al poder, el Gobierno de Prado decreta la creación de la Oficina Nacional de Barriadas, como dependencia de la Dirección General de Gobierno del Ministerio de Gobierno, y Policía, con la finalidad de "coordinar las labores del Es

(1) Uno de ellos es el Movimiento Social Progresista, cuyos miembros más representativos habían pertenecido a la Agrupación Espacio. (Ver Anexo, entrevista al Arq. Miró Quesada)

tado encaminadas a aliviar los problemas derivados de la existencia de las barriadas marginales establecidas." (1) Luego la valoración de las invasiones como "acto delictivo" derivaba en su "atención" desde una perspectiva policial. Por otro lado en 1961 se promulgaba, la "Ley de Barrios Marginales", - que en su artículo segundo dice textualmente:

"Prohíbese la formación de barrios marginales. Los que no obstante esta prohibición, intentaren formarse o se formaren después de la promulgación de esta Ley, o se hubiesen construido con posterioridad al 20 de Setiembre de 1960, quedan excluidos de los beneficios que esta Ley concede sólo para los Barrios Marginales preexistentes." (2)

Esta Ley evidencia un profundo desconocimiento de las causas del fenómeno de formación de "barrios marginales" denominación que en el momento definía sólo a los asentamientos de facto, periféricos a la "ciudad legal". Podríamos convenir con Jaworski que:

"Evidentemente, el legislador frente a un problema que escapaba a su contexto tradicional, según el cual las leyes han sido hechas para cumplirse, no podía comprender esta circunstancia de que un proceso social fuese autónomo o escapase a su posibilidad de impedir su expansión." (3)

En el sector privado al entendimiento de la barriada como lugar de degradación y refugio de delincuentes se su

(1) Decreto Supremo N°178, 12 de Enero de 1957.

(2) Ley N° 13517. A continuación adjuntamos parte del texto, y en él puede observarse qué se entendía por "barrio marginal", "legalización", "lote marginal", etc.

(3) JAWORSKI Helan - "Política de vivienda popular y barrios marginales" - Cuadernos DESCO, Febrero de 1969.

LEY ORGANICA DE BARRIOS MARGINALES Y AUMENTO DEL CAPITAL DE LA CORPORACION NACIONAL DE LA VIVIENDA

LEY N° 13517

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR CUANTO:

El Congreso ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA PERUANA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY ORGANICA DE BARRIOS MARGINALES Y AUMENTO DEL CAPITAL DE LA CORPORACION NACIONAL DE LA VIVIENDA

TITULO I

Del Objeto y Fines de esta Ley

Art. 1º— Declárase de necesidad y utilidad pública e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los Barrios Marginales o Barriadas existentes en las áreas urbanas y sub-urbanas del territorio nacional. El proceso, con tendencia a transformar barrios marginales en urbanizaciones populares de interés social, se registrará por las disposiciones de esta Ley Orgánica, cuya aplicación y ejecución se encomienda a la Corporación Nacional de la Vivienda, creada por la Ley N° 10722.

Art. 2º— Prohíbese la formación de barrios marginales. Los que no obstante esta prohibición intentaren formarse o se formaren después de la promulgación de esta Ley, o se hubiesen constituido con posterioridad al 20 de Setiembre de 1960, quedan excluidos de los beneficios que esta Ley concede sólo para los barrios marginales pre-existentes.

Art. 3º— La Corporación Nacional de la Vivienda, que en adelante será mencionada como la Corporación es la entidad estatal facultada para autorizar la formación de urbanizaciones populares de interés social, preferentemente con el trabajo colectivo de sus futuros pobladores.

La Corporación elaborará planes y proyectos para la formación de urbanizaciones del tipo mencionado, dentro de las áreas que el Estado reserve o adquiera con ese objeto. Para su ejecución tendrán prioridad las asociaciones de pobladores organizadas conforme al Reglamento de esta Ley, y que, para el efecto, se obliguen a contribuir mediante los sistemas de esfuerzo propio o ayuda mutua.

Art. 4º— Para los fines y aplicaciones de esta Ley se considera:

a) "Barrio Marginal" o "Barriada" la zona de terreno de propiedad fiscal municipal, comunal o privada que se

encuentre dentro de los límites de centros poblados capitales de circunscripción político-administrativa, o en sus respectivas áreas suburbanas o aledañosas, en las que, por invasión y al margen de disposiciones legales sobre propiedad, con autorización municipal o sin ella, sobre lotes distribuidos sin planes de trazado oficialmente aprobados o hayan constituido agrupamientos de viviendas de cualquier estructura, careciendo dicha zona en conjunto de uno o más de los siguientes servicios: agua potable, desagüe, alumbrado, veredas, vías de tránsito vehicular etc.

b) "Remodelación", adaptar un barrio marginal, conforme a los estudios técnicos pertinentes, a normas básicas de planeamiento para hacerlo, por lo menos, de condiciones y características urbanas esenciales.

c) "Saneamiento": la ejecución de obras necesarias para la desecación del suelo, canalización de cauces de riego y desagüe, eliminación de desmontes, cremación de basuras, instalación de servicios de agua potable y sistema de desagüe. Por extensión incluye la construcción o mejora de las vías de tránsito; así como el establecimiento de alumbrado eléctrico público y privado.

d) "Legalización", el procedimiento para delimitar un barrio marginal y reconocerle o asignarle un nombre que lo identifique conjuntamente con el procedimiento administrativo o judicial, según el caso, que permita establecer la situación jurídica del propietario del terreno sobre el cual se haya construido la barriada, así como la situación jurídica del ocupante sin ánimo de lucro establecido en cada lote.

e) "Lote Marginal", parte del terreno de un barrio marginal que este delimitado en alguna forma para precisar, según el caso los derechos del poseedor o el ocupante y sobre el cual se haya levantado una casa o vivienda de cualquier estructura, y, por excepción, un local para actividades comerciales, sociales, culturales, deportivas, educativas, religiosas, u otros servicios que no sean contrarios a las leyes y las buenas costumbres.

Art. 5º— La Corporación, o quien la represente, al proyectar la remodelación de un barrio marginal, de acuerdo con la extensión superficial de éste su ubicación y el número de sus habitantes, deberá reservar y en caso necesario expropiar entre otros, zonas o lotes para los siguientes fines:

a) Escuelas, postas médicas, iglesias, parques y campos deportivos.

b) Centros cívicos, puestos de policía, centros de enseñanza laboral y mercados.

c) Talleres artesanales o de industrias domésticas.

d) Centros comerciales o de producción industrial.

Asimismo deberá realizar el correspondiente estudio de planificación que incluye la red de vías principales y la reserva de áreas para edificación multifamiliar donde sea posible y conveniente.

Art. 6º— El Estado estimulará la cooperación cívica de los pobladores de los barrios marginales, proporcionándoles, por intermedio de la Corporación, dirección técnica, materiales y recursos económicos indispensables para la construcción de locales destinados a los servicios a que se refieren los incisos a), b) y c) del Artículo 5º. Dicha cooperación no excluye la obligación del Estado de ejecutar por su cuenta las obras pertinentes; y, en todo caso esa cooperación deberá ser organizada y ofrecida con el libre consentimiento de aquellos, sin coacción alguna.

Para la construcción de los centros a que se refiere el inciso d) del citado artículo, previo informe, conjunto de la Corporación y de la Dirección de Industrias y Electricidad del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, el Poder Ejecutivo, sin el requisito de pública subasta, podrá vender a precios convencionales los lotes reservados con ese objeto, a las personas o entidades que se obliguen a levantar las edificaciones necesarias y establecer las industrias que, en cada caso, y dentro de plazos pre fijados sean recomendables.

El Poder Ejecutivo podrá hacer uso de la autorización precedente para urbanizaciones del Estado.

maba en algunos, casos, la compasión por la situación "menesterosa" que en ella observaban, apareciendo entonces las primeras instituciones privadas de asistencia a las barriadas.

En general las actitudes de ese momento se sustentaban en la apreciación del fenómeno en sus efectos y no en sus causas; perdiéndose por tanto la posibilidad de acceder a su real significado e implicancias en la dinámica urbana.

En el campo de la vivienda, este período tiene otro interés particular: la dación en Marzo de 1957 de la Ley N° 12813 autorizando la creación de Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda, destinadas a satisfacer la demanda de vivienda de aquellos sectores que por su condición económica tenían capacidad de ahorro; aunque llegó a presentarse a estas instituciones como el único y definitivo camino para la solución del problema de la vivienda. Es significativo que al evidenciarse en algunos sectores opositores al régimen, la intención de imitar la experiencia cubana, la AID, dependencia del Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos, suministró el 27 de Julio de 1961 un préstamo de 7'500,000 dólares, con la finalidad de "fortalecer el Sistema Mutual". (1) Fue condición para el otorgamiento del préstamo la creación de una institución especial, destinada a la administración del mismo:

"Por ello seis escasos días antes de la fir

(1) La utilización del Sistema Mutual como mecanismo de dominación, es aspecto desarrollado más extensamente por Carlos Tovar en su tesis "Política de Vivienda y Mutuales".

ma del convenio, tuvo que constituirse el Fondo Nacional para la Vivienda." (1)

El Fondo Nacional para la Vivienda, sería reemplazado el 20 de Noviembre de 1962 por el Banco de la Vivienda del Perú; hasta entonces el Sistema Mutual se caracterizó:

"...por un lento proceso de organización en medio de un clima de controversia pública. Tres factores impidieron un adecuado crecimiento de sus operaciones: la desconfianza del público en instituciones nacientes que no tenían una trayectoria ni obra que mostrar; la imposibilidad de garantizar un rendimiento preestablecido a sus depositantes; y la ausencia de un organismo estatal que promoviera y respaldara al sistema."(2)

El Sistema Mutual adquiriría importancia en los períodos posteriores y es por ello que lo veremos más detalladamente en cada uno de ellos. Es importante observar que a raíz de la creación del Sistema Mutual, el problema de la vivienda se vuelve de "dominio público", sobre todo gracias a las campañas publicitarias desarrolladas para promoverlo.

(1) TOVAR, Carlos - "Política de Vivienda y Mutuales", Tesis de Bachillerato - Programa de Arquitectura - 1972.

(2) Banco de la Vivienda del Perú: "Memoria 1971".

6.1 LA COMISION PARA LA REFORMA AGRARIA Y LA VIVIENDA

Veíamos antes que el gobierno de Prado, inicia su acción mostrando una "voluntad" reformista; y es con la intención de mantener esa imagen que mediante su primer decreto, del 10 de Agosto de 1956, crea la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. Comisión que tenía como obligación:

"...la presentación al Gobierno de un plan general para solucionar cada uno de los problemas de la reforma agraria y de la vivienda, y proponer, además, las medidas que encuentre convenientes para elevar los niveles de vida de la población del país, en cuanto guarden directa relación con los temas centrales del encargo." (1)

Si bien la Comisión debía entregar sus conclusiones en 1957, recién el 22 de Enero de 1958, entregó al gobierno, el "Informe sobre la Vivienda en el Perú", elaborado sobre la base de un estudio del problema de la vivienda realizado por el Arq. Adolfo Córdova (2). Este documento para los efectos de nuestro análisis constituye el de mayor importancia en este período; no sólo porque en él se definen las bases de la prácticamente inaplicada política de vivienda del régimen de Prado, sino porque en él se encuentran los criterios de base que normarían las políticas de vivienda posteriores sobre todo en sus aspectos administrativos. (3)

(1) COMISION PARA LA REFORMA AGRARIA Y LA VIVIENDA: Informe sobre la Vivienda en el Perú.

(2) En el "Informe" se suprimieron juicios valorativos y recomendaciones del Arq. Córdova (ver entrevista en Anexo).

(3) Nos referimos a los gobiernos de la Junta Militar (1962-1963) y el del Arq. Belaúnde (1963-1968).

El "Informe sobre la Vivienda en el Perú" contiene y representa dos actitudes claramente definidas frente a la demanda de viviendas; en primer lugar, se define en él, la reacción oficial frente a la formación de barriadas, propendiendo a la acentuación de la marginalidad del poblador de barriada al considerarlo protagonista de un acto delictivo:

"Esa ocupación no puede justificarse desde que la invasión de la propiedad ajena no puede constituir un título jurídico, sino por el contrario constituye un acto delictivo. Por lo tanto, si bien se puede explicar la invasión por una necesidad real de alojamiento, el hecho producido no puede forzar su reconocimiento legal, ni desconocer las repercusiones morales y económicas del reconocimiento incondicional de la ocupación como medio de conseguir la propiedad." (1)

Como puede verse se incurría en una actitud contradictoria, por cuanto a la par que se reconoce, que el "invasor de tierras" encuentra en la invasión el mecanismo para la satisfacción de su elemental necesidad de alojamiento; se define a este mecanismo como un "acto delictivo". Pero ésta es una actitud perfectamente explicable, por cuanto implica la defensa del régimen de propiedad privada, sustento del sistema establecido; aún cuando se comprueba, que en su mayor parte las tierras invadidas eran de propiedad del Estado y, no de propiedad privada.

Paralelamente a esta actitud y con la finalidad de demostrar que, pese a todo, el régimen estaba dispuesto a brin

(1) COMISION PARA LA REFORMA AGRARIA Y LA VIVIENDA: Informe sobre la Vivienda en el Perú. 1958.

dar oportunidades de progreso, se generaba la actitud "comprensiva" graficada en afirmaciones como la siguiente:

"La Comisión desea, sin embargo, señalar ciertos aspectos delicados con relación al problema de los barrios marginales. Como resultado de su contacto con ellos y muy especialmente de la investigación y censo que la Comisión ha encargado y publicará próximamente se desprende la convicción de que los habitantes de las barriadas, en general, son gentes bien intencionadas que sufren una desorientación fundamental en cuanto a los medios escogidos para resolver su problema. 1

Esta es una actitud que con muy ligeras variantes, y con honrosas excepciones, ha persistido hasta tiempo reciente, (2) condicionando e incluso limitando una concepción adecuada de las soluciones; por cuanto al implicar una aceptación (del poblador de barriada y de sus mecanismos de ascenso social) condicionada a su integración a la "legalidad" urbana; ha derivado en la creciente marginación, del habitante de barriada y en la inclusión del mismo en un pseudo "problema de las barriadas"; desconociendo que la barriada no es sino el medio usado (dado que no se les da acceso a otro) por los sectores de menor capacidad económica, para acceder a una vivienda adecuada -no decimos "digna" ni "decente", por cuanto con estos términos se suele aludir a estándares importados-cuya carencia sí constituye un problema.

(1) COMISION PARA LA REFORMA AGRARIA Y LA VIVIENDA: "Informe sobre la Vivienda en el Perú". 1958.

(2) En algunos sectores estatales y en la mayoría de los privados, ésta continúa. El cambio de actitud se ha producido más a nivel de teorizaciones que de acciones.

El "Informe" contiene además una concepción de la vivienda que restringe toda posibilidad de ayuda efectiva al proceso de ascenso social y económico del poblador de barriada; a juzgar por consideraciones siguientes:

"...la Comisión ha definido el objetivo permanente de una política de vivienda, como la creación para cada familia peruana de una casa y ambiente social dignos, que le garanticen las condiciones de una existencia normal, protejan la unidad e intimidad de la familia y proporcionen a sus miembros un estímulo capaz de promover el más completo desarrollo humano.

La conservación de este objetivo, considerado como un derecho natural de la familia requiere la superación efectiva de la actual crisis de alojamiento en el país, para lo cual será necesario:

- a) La construcción de nuevas casas;
- b) La eliminación y sustitución de las viviendas inadecuadas;
- c) La reparación de las estructuras que pueden ser utilizadas;
- d) El mejoramiento de las del medio que rodea la vivienda." (1)

En lo anterior podemos observar la facilidad con que se plantean fines ideales; más aún si se tiene en cuenta que por vivienda y ambiente social dignos son concebidos en referencia a patrones extranjeros, como lo evidencia la obra realizada. Por otro lado, si vemos las acciones consideradas necesarias para la obtención del objetivo, hallaremos que en ninguna se da cabida a la participación activa al sujeto de la acción estatal, en este caso, sobre todo al poblador de barriada, pese a que ya evidenciaba una capacidad para afron-

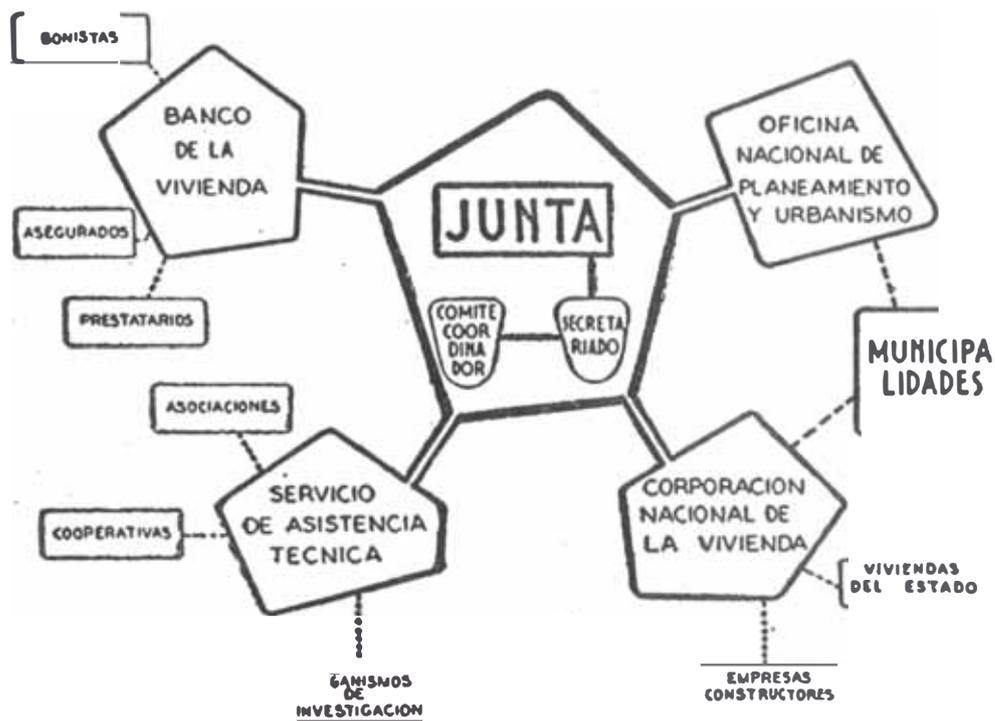
(1) COMISION PARA LA REFORMA AGRARIA Y LA VIVIENDA: "Informe sobre la Vivienda en el Perú". 1958.

tar las trabas a su acceso a una mejor condición de habitación. En cambio se prefirió inscribir la acción estatal en un proceso preferente de coordinación con el sector privado, destinándose la mayoría de los recursos al servicio de los sectores medios de población.

Para la obtención de estos objetivos se propuso la creación de un organismo autónomo, que subsanara las deficiencias de los organismos existentes y que sobre todo unificara los recursos y los esfuerzos; este organismo debería denominarse Administración Nacional de la Vivienda, y hubiera estado compuesto por cuatro organismos básicos, "con gran independencia a fin de asegurar responsabilidad en la ejecución de sus programas"; con un organismo director encargado de "unificar, coordinar y trazar los planes del conjunto"; este organismo director se denominaría "Junta Nacional de la Vivienda". (1)

Esta propuesta no se pondría en práctica durante el régimen de Prado y por el contrario se aumentaría la disgregación y confusión administrativa con la creación del "Instituto Nacional de la Vivienda". El régimen posterior recogería la idea, en algunos de sus aspectos básicos y procedería a crear la "Junta Nacional de la Vivienda".

(1) Ver a continuación el esquema de organización administrativa propuesto por la Comisión.



**ESQUEMA DE RELACION DE
LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA VIVIENDA**

FUENTE: INFORME SOBRE LA VIVIENDA EN EL PERU.

COMISION PARA LA REFORMA AGRARIA Y LA VIVIENDA.

6.2 INSTITUTO DE LA VIVIENDA

Tras cuatro años de gobierno el régimen de Prado no había realizado, en el campo de la vivienda, obra alguna que evidenciara el cumplimiento de las promesas electorales, como no fuera la labor de estudio desarrollada por la "Comisión - para la Reforma Agraria y la Vivienda"; es así que el 23 de Setiembre de 1960, se crea el "Instituto de la Vivienda", para la "iniciación inmediata de los planes de vivienda de acuerdo con el informe que presentó la Comisión" (1); si bien lo propuesto por la Comisión, resultaba más cercano a una lista de intenciones, que a un plan de vivienda.

Entre sus funciones estaban las siguientes:

- "-El Instituto de la Vivienda es un órgano del Poder Ejecutivo, destinado a formular y poner en ejecución el programa general, de la vivienda, tanto urbana como rural;
- Investigar el problema de la vivienda haciendo estudios respecto de su magnitud y características y buscando las mejores soluciones, especialmente en lo que se refiere a desarrollo urbano, materiales, elementos y sistemas de construcción, normas, adiestramiento de personal, financiamiento, administración, legislación y trabajo social en vivienda de bajo costo.
- Fijar normas para las viviendas urbanas y rurales destinadas a familias de escasas, o medianas posibilidades económicas exigir su cumplimiento." (2

En estas funciones podemos observar algunos cambios

- (1) SMIRNOFF, Víctor - "25 años de Vivienda en el Perú"
El Arquitecto Peruano - Enero, Febrero, Marzo de 1963.
- (2) "Funciones y Organización del Instituto de la Vivienda".
(a continuación se acompaña el Decreto Supremo que especifica todas las funciones).

respecto a los organismos que precedieron al Instituto; en primer lugar, se trata de un organismo directamente dependiente del Poder Ejecutivo, en oposición a los que lo precedieron, que gozaban de cierta autonomía, por lo menos a nivel teórico. En segundo lugar, es el primer organismo encargado de investigar el problema de la vivienda, y de proponer soluciones en razón de esa investigación y es así mismo el primero en imponer normas para las viviendas populares y de nivel medio. Pero el hecho más significativo es que su creación no respondió a una necesidad real, por cuanto existían ya organismos con funciones similares, que fácilmente hubieran podido ser adaptados a las nuevas funciones; así mismo, no respondía a la necesidad de unificar esfuerzos que la misma Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda habían comprobado. Aparentemente el Instituto fue creado con una finalidad puramente política, de rescatar para el gobierno de Prado, el mérito de la creación de un organismo diferente a los que habían creado los gobiernos precedentes, así como la obra que éste realizara;

"¿Por qué se creaba un organismo paralelo si ya había otro con experiencia? pienso yo, que al crear un nuevo organismo con personas que se juntan para ese fin, se juntan sencillamente para ayudar o colaborar a llevar adelante el plan del gobierno, que con sus intereses políticos pretendía llevar adelante. En el fondo era crear la plataforma política para las próximas elecciones."¹¹
(1)

(1) Ver Anexo, entrevista al Arquitecto Víctor Smirnoff.

Con la creación del Instituto de Vivienda se inaugura la época de los grandes préstamos del extranjero para su inversión en vivienda. Es así, que en Noviembre de 1961, recibe del BID la cantidad de 22'800,000 dólares (1), en calidad de préstamo; condicionado a que el Estado invirtiera una cantidad similar en el plazo de dos años; pero la condición-básica para su otorgamiento fue su dedicación exclusiva a préstamos a largo plazo para familias de bajos ingresos. Al 31 de Diciembre de 1962 sólo se habían invertido 4'160,000 dólares y construido 4,257 unidades de vivienda de las 35,000 que se suponía debían haber construido. (2)

La obra más significativa del Instituto, fue la construcción de Ventanilla, en la cual se construyeron 1,740 casas, poco menos de la mitad de las que se construyeron para todo el país.

Paralelamente y en alguna medida ajena a los intereses políticos del momento, continuó funcionando la Corporación Nacional de la Vivienda, dirigiendo su acción a la creación de "Urbanizaciones Populares".

(1) 669'000,000 de soles de ese momento.

(2) TAPIA, Alfredo: "Acción de las Instituciones de Crédito Especializadas en el Financiamiento de Vivienda en el Perú". 1971.

FUNCIONES Y ORGANIZACION DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA
DECRETO SUPREMO

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que es conveniente unificar las disposiciones contenidas en los Decretos y Resoluciones que regulan el funcionamiento y atribuciones del Instituto de la Vivienda y coordinarlas con las Leyes 12370 y 10272 que inspiraron su creación a fin de lograr el cabal cumplimiento del Programa de Vivienda a escala nacional que se le ha encomendado;

Que la Ley 12370 da plena autorización al Poder Ejecutivo para adoptar las medidas necesarias para el establecimiento de organizaciones de tipo popular y para la construcción y venta de casas de bajo costo, así como para organizar y fomentar empresas u organismos que se dediquen a tales fines;

Que la Ley 10272 autoriza al Poder Ejecutivo para vender terrenos de extensión no mayor de doscientos cincuenta metros cuadrados a favor de personas de reducido nivel económico, sin el requisito de remate público;

Que el Instituto de la Vivienda como órgano del Estado, está exonerado del pago de impuestos y goza de las exenciones correspondientes a los actos jurídicos y contratos que celebre;

En uso de la amplia autorización contenida en el artículo 7 de la Ley 10272;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

TITULO I

FUNCIONES Y ORGANIZACION DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA

Art. 1°— El Instituto de la Vivienda es un órgano del Poder Ejecutivo, destinado a formular y poner en ejecución el programa general de la vivienda, tanto urbana como rural;

Art. 2°— El Instituto de la Vivienda está facultado para poner en ejecución las autorizaciones de la Ley 12370 que crea conveniente para el mejor desempeño de las funciones que le están encomendadas;

Art. 3°— El Instituto tendrá las siguientes funciones:

- a) Coordinar la labor de los organismos que se ocupan de vivienda, y de los Municipios en este campo, ejecutar el programa general de la vivienda, tanto urbana como rural, y complementar y suplir en su caso aquellos organismos con el objeto de asegurar la mejor ejecución de dicho programa;
- b) Investigar el problema de la vivienda, haciendo estudios respecto a su magnitud y características y buscando las mejores soluciones, especialmente en lo que se refiere a desarrollo urbano, materiales, elementos y sistemas de construcción, normas, adiestramiento de personal, financiamiento, administración, legislación y trabajo social en vivienda de bajo costo.
- c) Fijar normas para las viviendas urbanas y rurales destinadas a familias de escasas o medianas posibilidades económicas y exigir su cumplimiento.
- d) Administrar directamente todos los recursos que el Estado le dedique para la atención del problema de la vivienda, así como el monto de los créditos extranjeros que se asignen a su programa destinándolos a financiar el programa general de vivienda de bajo y mediano costo, a través de las Instituciones Públicas, las entidades de crédito hipotecario que lo ofrezcan en condiciones adecuadas para la vivienda económica y las Instituciones Privadas, sin ánimo de lucro, dedicadas exclusivamente a la financiación de dichas clases de viviendas.

Pudiendo prestar ayuda financiera al Fondo Nacional para Vivienda u otro organismo que le suceda en sus atribuciones.

- e) Formular, dentro del programa general, proyectos de vienda y de facilidades complementarias y ejecutarlos medio de los organismos del Estado y los considerados el inciso o) o de Empresas Privadas dentro de las condiciones más ventajosas al interés público.
- f) Fomentar la formación de Mutuales, Cooperativas y organizaciones similares de crédito para la vivienda, nanciar su desarrollo y proporcionarles la asistencia requiera su organización.
- g) Recibir en propiedad a nombre del Estado las acciones la serie "A" del Fondo Nacional para Vivienda, repartir estas acciones en las Juntas de Accionistas que celebre, y percibir los dividendos que se repartan por el
- h) Prestar asistencia técnica, económica y social a las familias y a los grupos de personas de limitada capacidad económica que deseen construir por sí mismas, viviendas propias.
- i) Fomentar y estimular la creación y desarrollo de las empresas privadas interesadas en programas de vivienda popular.
- j) Proponer la adopción de medidas destinadas a la solución del programa de vivienda.
- k) Otras funciones que se le haya encargado o encargue forma expresa, dentro del programa general de vivienda.

Art. 4°— El Instituto es gobernado por un Directorio de cinco miembros, de los que siete son designados por el Poder Ejecutivo

El octavo será el Director Técnico del Instituto, designado los demás miembros, por un período de cinco años.

El Directorio nombrará al personal técnico y administrativo indispensable, pudiendo delegar esta facultad en el Director Técnico en cuanto al personal auxiliar.

Los miembros del Directorio son responsables por los actos relacionados con la preservación y disposición del patrimonio o recursos del Instituto contraviniendo las leyes y disposiciones reglamentarias pertinentes.

Art. 5°— Los miembros del Directorio que designe el Poder Ejecutivo ejercerán sus cargos por períodos de tres años.

La renovación del Directorio se efectuará de conformidad con el Reglamento Interno del Instituto.

Art. 6°— El Directorio dictará el Reglamento del Instituto.

Art. 7°— El Ministerio de Hacienda y Comercio, podrá administrar los fondos que no provengan de partidas presupuestales a los gastos del Instituto y determinarán la forma de atender a los gastos orgine su funcionamiento.

Art. 8°— Las sumas que el Instituto recupere dentro de los programas o las entradas que perciba, podrán continuar bajo su administración, para los fines que se le han encomendado, con cargo de dar cuenta a la Contraloría General de la República.

Art. 9°— La administración y control económico del Instituto se sujetará al siguiente régimen especial:

- a) El Instituto llevará su contabilidad con las formalidades exigidas por el Código de Comercio y demás disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia y formulará balances de comprobación dentro de los 30 días de terminado cada mes y el balance del ejercicio anual antes del 31 de marzo de cada año, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial EL PERUANO. Copia de los Balances y Memoria Anual explicativa de las operaciones del Instituto, serán presentadas a la Contraloría General de la República dentro de los plazos anteriormente fijados.

- b) De acuerdo con lo dispuesto en las Leyes Nos. 678 y 13960 el Instituto estará sujeto a la inspección y auditoría de la Contraloría General de la República.

DECRETO SUPREMO

N° 46

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que la Ley N° 12370 autoriza al Poder Ejecutivo para adaptar las medidas conducentes a resolver el urgente problema de la escasez de viviendas en el país;

Que para conseguir este fin es necesario promover la efectiva participación de las empresas privadas en los programas de vivienda de bajo costo, emprendidos por el Supremo Gobierno;

Que es conveniente, asimismo, señalar los requisitos que deben cumplir las empresas y las características mínimas que califiquen a viviendas para merecer el apoyo estatal; y

En uso de las facultades conferidas por los incisos b) y c) del artículo 2° de la Ley N° 12370; y

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros:

DECRETA:

Artículo Primero.- Las personas naturales o jurídicas que construyan, vendan, alquilen o financien, en forma exclusiva unidades de Vivienda Calificada del Tipo "A", quedan exoneradas por un período de diez años del pago del 100 % de los siguientes tributos:

- a) Impuesto de Registro y Timbres que gravan la constitución de sociedades y los títulos de las acciones;
- b) Patente comercial e industrial;
- c) Arbitrio de apertura y licencia municipal de construcción;
- d) Plusvalía;
- e) Alcabala de enajenaciones;
- f) Timbres fiscales sobre letras o recibos por concepto de precio;
- g) Impuesto predial;

- h) Impuesto sobre la renta del capital movable;
 - i) Impuesto a los utilidades industriales y comerciales;
 - j) Impuesto complementario de tarifa progresiva;
 - k) Impuesto complementario de tasa fija;
 - l) Impuesto Pro-Desocupados;
 - m) Contribución para el Fondo de Salud y Bienestar;
 - n) Timbres en el Registro de Ventas;
 - ñ) Sucesiones y masa hereditaria para la primera traslación de dominio para los compradores de las casas;
 - o) Derechos de mejoramiento de redes de desagüe;
 - p) Derecho de mejoramiento de redes de agua;
 - q) Contribución al Fondo de Ampliaciones para la alimentación de redes de alta tensión;
 - r) Derechos de control de obras para pavimentación y trazado de urbanizaciones;
 - s) Derechos de control de obras sanitarias en urbanizaciones;
 - t) Derechos por construcción de pozos o el pago equivalente por hectárea bruta de terrenos sin urbanizar.
- Artículo Segundo.- La exoneración a que se refiere el artículo precedente, será solamente del 50% de los mismos impuestos, cuando se trate de unidades de Vivienda Calificada Tipo "B".
- Artículo Tercero.- Se considera Vivienda Calificada del Tipo "A" aquella que además de satisfacer los requisitos señalados por el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisión de Tierras y las especificaciones municipales vigentes, sobre construcción y urbanismo, y las normas que pueda señalar el Instituto de la Vivienda, reunan las siguientes características:
- 1.- Tratándose de unidades de vivienda unifamiliar o de apartamentos para ser vendidos:
 - a) \$/ 700.00 como precio máximo por m2. de construcción;

- b) \$ 110,000.00 como precio máximo total, al contado, de la unidad de vivienda, incluidos terreno y construcción;
- c) 84 meses como plazo mínimo para su pago obligatorio para el Vendedor y facultativo para el Comprador;
- d) 12 % anual de interés como máximo, al rebatir sobre el saldo, precio de venta.

1.- Trátándose de unidades de vivienda para alquilar :

- a) Arrendamiento máximo mensual de \$ 8.00 por m²., de construcción, con un límite total mensual de \$ 1,000.00 por unidad de vivienda;
- b) Opción de compra por dos años a favor del inquilino, dentro de las condiciones señaladas en el párrafo 1 anterior.

Artículo Cuarto.- Se considera Viviendo Calificada Tipo "B", aquello que además de satisfacer los requisitos señalados por el Reglamento de Urbanización y Subdivisión de Tierras vigente, las especificaciones municipales en vigor y las normas que pueda señalar el Instituto de la Vivienda, sobre construcción y urbanismo reúna las siguientes características :

1.- Trátándose de unidades de vivienda unifamiliar o de apartamentos para ser vendidos :

- a) \$ 950.00 como precio máximo por m². de construcción;
- b) \$ 150,000.00 como precio máximo total, al contado de la unidad de vivienda, incluidos terreno y construcción;
- c) 84 meses como plazo mínimo para su pago, obligatorio para el Vendedor y facultativo para el Comprador;
- d) 12 % anual de intereses como máximo, al rebatir sobre el saldo, del precio de venta.

2.- Trátándose de unidades de vivienda para alquilar :

- a) Arrendamiento máximo mensual de \$ 11.00 por m² de construcción - con un límite total mensual de \$ 1,500.00 por unidad de vivienda;
- b) Opción de compra por 2 años a favor del inquilino dentro de las condiciones señaladas en el párrafo 1 anterior.

6.3 LA CIUDAD SATELITE

La obra más significativa del "Instituto de la Vivienda", es la "Ciudad Satélite de Ventanilla", concebida en función a un modelo importado; es por ello que trataremos de definir las características de este modelo, para encontrar el sustento teórico de los argumentos, que fueron utilizados para justificar su aplicación.

Al analizar el barrio unidad, modelo aplicado en el diseño de la Unidad Vecinal N° 3, veíamos que se trataba de núcleos habitacionales de muy reducida autosuficiencia; que relacionados mediante áreas verdes podían componer una ciudad directamente dependiente de la tradicional, en cuanto a servicios y a centros de trabajo; o en todo caso podían ser utilizados como elementos descentralizadores, a escala de barrio y no de ciudad. En la medida en que estos núcleos relacionados conformaban una ciudad, se genera la idea de la ciudad-satélite, concebida fundamentalmente como ciudad dormitorio; se trataba de alejar al obrero de la congestión y el caos, en sus momentos de reposo. La ciudad satélite, en consecuencia, resultaba siendo un elemento inmediatamente dependiente de la ciudad, resultando autónoma sólo en la medida de los servicios más elementales y en la medida en que rescataba el espacio habitacional del proceso degenerativo del espacio urbano; sin embargo la ciudad, así sustentada en una sola función, entraba también en un proceso de "inevitable degeneración".

ción y decaimiento". (1)

En el extranjero, y en particular en Europa la idea básica de estas ciudades va evolucionando lentamente hasta fines de la Segunda Guerra Mundial (2) en que la situación de congestionamiento y caos de las ciudades tradicionales se va agudizando en razón no sólo de la destrucción originada por la conflagración europea, sino también en razón del crecimiento demográfico, la proliferación del automóvil, la obsolescencia de la estructura urbana tradicional y de los paliativos aplicados; y la destrucción paulatina del campo y los espacios libres, con la consiguiente "pérdida de la naturaleza y artificialización de la vida".

"La vida y el movimiento habían quedado aprisionados en el arcaico tramado, en el cual el comercio, el trabajo y la vivienda estaban apiñados. El sol y la brisa estaban bloqueados, el contacto con el mar, las montañas y los bosques era difícil. En fin había una carencia de naturaleza en las ciudades." (3)

Esta situación determinaría la revisión de los principios básicos, de los paliativos hasta ese momento experimentados, comprobándose que las causas inmediatas de la aglo-

(1) CROSBY, Theo - Architecture: City Sense - Studio Vista / Reinhold Publishing Corporation. 1965.

(2) La Carta de Atenas, en que se establecían los principios básicos, para el entorno de un hombre tipo en el marco de cuatro funciones estrictas: habitar, trabajar, circular y cultivar el cuerpo y el espíritu. Fue redactada por Le Corbusier durante la guerra pero siguiendo los principios definidos en 1938 por los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna).

(3) BENTIN, José: "Gran Bretaña aprende de sus errores".- El Arquitecto Peruano, Febrero de 1965.

meración y el caos no habían sido alteradas ni "descentralizadas". Luego la idea de la ciudad satélite, llegaría a nuestro medio cuando sus principios básicos eran cuestionados e incluso rechazados en sus lugares de origen. Ello nos explica la polémica, que la construcción de Ventanilla, desataría en nuestro medio; en el cual unos argumentaban su ineficiencia y otros, los que promovían la idea argumentaban que las deficiencias del modelo serían corregidas mediante el desplazamiento paralelo de los centros de trabajo y de producción industrial, "garantizándose" con ello la base económica necesaria para el progreso autónomo de la ciudad satélite; quedando su dependencia restringida a los aspectos administrativos y de servicios muy especializados. El tiempo comprobaría el fracaso de esta concepción; determinándose además el fracaso del primer intento de referir las soluciones de vivienda, a argumentos de planificación urbana y territorial en menor escala.

" En el fondo se quería planificar, no había experiencia; por otro lado el técnico era poco escuchado, había otros intereses de tipo político; y se tomó como dicen los técnicos, la idea de las Ciudades Satélites; y se quiso respaldar un poco la acción gubernamental o la actitud política en base a las ideas de los técnicos, ellos pensaban que las ciudades satélites eran la solución a las ciudades. Se tomó un poco superficialmente el empleo de la técnica de la planificación en este tipo de soluciones." (1)

(1) Ver anexo, entrevista al Arquitecto Víctor Smirnoff.

6.4 LA CIUDAD SATELITE DE VENTANILLA

Hemos visto a un nivel esquemático, el sustento teórico del modelo: Ciudad Satélite, y conviene preguntarse ¿qué razones motivaron su aplicación en nuestro medio? Si se recuerda que el fenómeno de la formación de barriadas, constituía para el estado un "problema" a ser resuelto, no resulta aventurado afirmar que en el momento, se pensó que la solución Ciudad Satélite era la más adecuada ante la nueva exigencia, y la forma de alejar la barriada de la ciudad; olvidando o desconociendo que la barriada es un producto de la dinámica de crecimiento de la ciudad. El fracaso de Ventanilla queda graficado, en el hecho de ser en la actualidad una ciudad prácticamente inalterada, sin dinámica de crecimiento, sin barriadas.

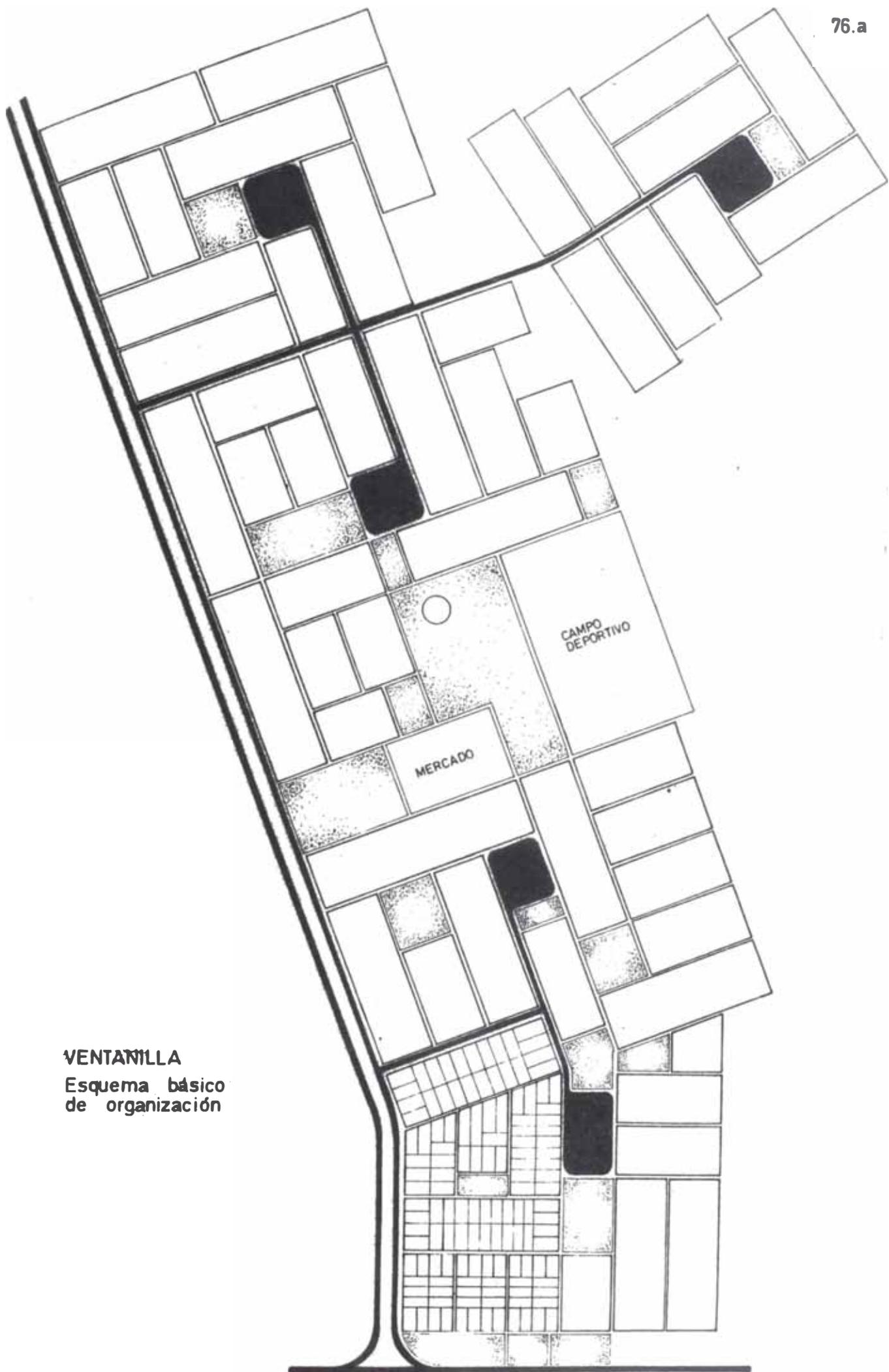
En Ventanilla se construyeron 1,740 casas, sobre un total de 1,817 lotes habilitados que sumaban un área total de 309,900 m²: 7,928 m² de área útil para locales de comercio, 75,221 m² habilitados en una zona comercial y 323,588 m² en una zona industrial. Todo esto demandó una inversión de 167'000,000 de soles (del momento) sin incluir 610 casas construídas para Técnicos de la Marina (de estas casas los interesados financiaron el 35%). De todo esto se utilizó las unidades habitacionales y los locales de servicio administrativo y equipamiento religioso, recreacional y de comercio minoritario.

La industria no se desplazó hacia allá como se ha-

bía pensado y la gente tuvo que seguir trabajando en Lima, generándose un problema de comunicación y transporte que no había sido previsto.

En Ventanilla se recurre también a la diferenciación de funciones, tanto a nivel del equipamiento, como a nivel vías de comunicación vehicular o peatonal; relacionando zonas similares de viviendas unifamiliares, a ambos lados de un eje central de equipamiento. (1) Se trata de una aplicación de aquellos principios de Radburn, que describíamos al analizar el Barrio Unidad; y por ello permite comprobar que su sola aplicación no es garantía de la eficiencia en las soluciones. El mismo otorgamiento de unidades habitacionales a bajo costo no constituyó atractivo para la población a que estaba dirigida la "solución", y aquellos pocos que se establecieron en Ventanilla continúan aferrados a la idea de que algún día ésta ha de progresar, animados por la inversión estatal que de cuando en cuando se hace en la zona.

(1) Ver esquema que se adjunta.



VENTANILLA
Esquema básico
de organización

6.5 LAS URBANIZACIONES POPULARES

Promulgada la Ley Orgánica de Barrios Marginales se designó a la Corporación Nacional de la Vivienda para su aplicación, bajo dos calificaciones principales del barrio marginal, "barrio marginal, que podía estabilizarse, quedarse y remodelarse y barrio marginal que debía ser erradicado por efecto de las necesidades del conjunto de la trama urbana"(1) Con este criterio se procedió a experimentar con la realización de "urbanizaciones mínimas" (2), con la idea de que "en lugar de que la gente creara la barriada, había que crearle la barriada, en forma organizada". (3)

Condevilla Señor constituye la primera de varias urbanizaciones iniciadas por la Corporación y continuadas en un primer momento por la Junta Nacional de la Vivienda.

La idea normadora de estas soluciones fue emplear programas de auto-ayuda (sobre todo en "San Juan") sobre la base de un saneamiento y urbanización elemental realizados por el Estado.

"La vivienda ¿qué cosa era? Era un cuarto grande con su baño y su cocina, era el núcleo básico. Este cuarto grande lo podían dividir con esteras, cortinas o lo hacían crecer, porque había suficientemente espacio para crecer, o sea era una barriada en principio, pero organizada." (4)

Con la aplicación de esta política se produce uno de los cambios más significativos en el proceso de la concep

(1) y (2) Ver entrevista al Arquitecto Carlos Williams.

(3) y (4) Ver entrevista al Arquitecto Alfredo Dammert M.

ción de las soluciones de vivienda; ya no se elaboraba la solución para luego averiguar quién podía acceder a ella, sino que por primera vez se analiza de manera previa, la capacidad económica de las personas a las que se quería servir para luego elaborar una respuesta acorde a dicha capacidad.

"...por primera vez se dividió el concepto de la vivienda en los aspectos que conforman la vivienda, ya no la vivienda como casa, sino la vivienda como concepto de programa. El primer problema que se vió fue la tierra para la vivienda, el segundo fue la planificación de la tierra, legalizar la tierra, la venta de esa tierra; y como quinto problema la ejecución de obras en dicha tierra." (1)

Sin embargo estos programas tuvieron una limitación de base, sólo estaban destinados a servir a aquellos barrios marginales que se habían formado antes del 20 de setiembre de 1960, según lo establecía la Ley de Barrios Marginales. Por otro lado:

"...Cuando el estado quería hacer una expropiación forzosa se aplicaban leyes tan obsoletas que realmente el precio a veces resultaba tan alto que era imposible ejecutar estos proyectos." (2)

Sin embargo a juicio de sus autores el programa fue un éxito pese a que los recursos de la Corporación estaban limitados, en razón de la preferencia otorgada al Instituto; los programas de Urbanizaciones Populares serían abandonados durante el Gobierno del Arquitecto Belaúnde, por cuanto a la par que se comprobaba su eficiencia en términos cuantitativos, (1) y (2) Ver entrevista al Arquitecto Manuel Valega.

al permitir servir a una mayor cantidad de personas, de menor capacidad adquisitiva, se comprobaba también su ineficiencia como argumento político, al no ser una obra "visible", generadora de una imagen de capacidad ejecutiva.

Estos programas se repetirán en la actualidad, tanto en sus virtudes como en sus defectos; entre estos últimos está el que generalmente implican una burocracia administrativa, que determina el aumento del costo final y el hecho de que generan un crecimiento extendido de la ciudad, encareciendo los servicios y dificultándose la comunicación entre sus partes.

.0 JUNTA MILITAR 1962-1963
 FERNANDO BELAUNDE T. 1963-1968

El 18 de Julio de 1962, las Fuerzas Armadas toman nuevamente el poder, pero con una diferencia fundamental: es ta vez la responsabilidad la asumen los Comandantes Generales de cada una de las tres armas, constituyendo el primer golpe "institucional" de nuestra vida republicana; los Ministros, funcionarios políticos, son desplazados, asumiendo el "compromiso con la Nación", el verdadero comando orgánico de las Fuerzas Armadas, dejando de lado la figura del caudillo que siempre había acompañado este tipo de rebelión.

Se trataba de un golpe netamente antiaprlista (partido que había triunfado en las recientes elecciones), en aplicación del veto que las Fuerzas Armadas mantienen contra dicho partido; a la vez que actuaban en prevención de la posibilidad del restablecimiento de un gobierno oligárquico, con Odría en la Presidencia (1). Para justificar el golpe se arguyó la existencia de un supuesto fraude en los comicios electorales.

Rápidamente, el Gobierno de la Junta Militar procedería a la dación de medidas que permiten catalogarlo como un gobierno "reformista", porque aunque no hubieron cambios estructurales sustanciales en la política del país, efectuó reformas sobre la base existente. Reconoceremos en este Gobier

(1) Había la posibilidad que ello ocurriese, dado que ningún candidato había alcanzado la mayoría requerida; por consiguiente el Congreso debía efectuar dicha elección.

no, el prelude de la actuación de los militares de hoy.

El 19 de Octubre de 1962 y mediante el Decreto Ley N° 14220, la Junta Militar de Gobierno creó el Sistema Nacional de Planificación y Desarrollo Económico y Social del Perú, al cual le correspondía:

"formular la política de desarrollo económico y social del Gobierno, con planes generales que contengan metas de largo, mediano y corto plazo." (1)

Sistema que debido a la ausencia de infraestructura y al rápido cambio de Gobierno, no llegaría a funcionar.- (Durante el régimen de Belaúnde, tampoco llegó a funcionar como sistema; únicamente lo hizo el Instituto Nacional de Planificación, como organismo técnico central dentro de la planificación, pero con una actividad de alcances muy reducidos. Su mayor aporte lo constituye, la promoción de la Planificación Económica).

Dentro del Sector Vivienda, la Junta Militar de Gobierno creó la Junta Nacional de la Vivienda, organismo que corregía institucional y administrativamente el desorden que significaba la concurrencia de los organismos creados por los gobiernos precedentes, y que habían subsistido como funciones que resultaban restringidas, superpuestas o de alcances indefinidos. Esta creación resultó ser una aplicación parcial de la iniciativa planteada por la Comisión para la Reforma A

(1) Del Decreto Ley N° 14220.

graria y la Vivienda en 1958. (1) Asimismo, se crearía el Banco de la Vivienda del Perú en "cumpliendo a una exigencia, de la AID" (2), por un compromiso que había sido adquirido por el gobierno precedente.

Cumplido el plazo que se había auto-impuesto los militares y con la seguridad de que el nuevo presidente mantendría la línea "reformista" trazada por ellos, entregan el poder y su apoyo al Arq. Fernando Belaúnde T., candidato del partido Acción Popular. Apoyo que según Cotler, encontraba su sustento en tres circunstancias:

- "-Acción Popular propugnaba medidas de carácter reformista que terminarían con el régimen oligárquico y la estructura en la que éste tiene su base.
 - Acción Popular contaba con un fuerte respaldo con el que se podía neutralizar la emergencia política de las masas apristas.
 - Los líderes de Acción Popular no pretendían organizar políticamente el respaldo popular para afirmar el papel del Estado.
- (3)

Por tal motivo, se puede inferir que el apoyo que las Fuerzas Armadas prestaban al nuevo presidente, era casi incondicional, al menos en un primer momento. Pero, el hecho de que en las elecciones de 1963, Belaúnde sólo asegurara la Presidencia, sin lograr la mayoría en el Parlamento, determi

(1) Ver punto 6.1. Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda.

(2) TOVAR, Carlos: "Política de Vivienda y Mutuales". Tesis de Bachillerato - 1972.

(3) COTLER, Julio: "Perú: Hoy" Crisis Política y Populismo Militar. 1971. Editorial Siglo Veintiuno.

nó que la oposición se aunara, en base a una segunda alianza imposible (1), para coartar, de esta manera toda posibilidad de acción del Ejecutivo. La reacción de éste fue, tratar de mostrar capacidad ejecutiva que neutralizara la oposición, mediante grandes obras de infraestructura y la construcción masiva de viviendas, recurriendo a aquellas soluciones que permitían evidenciar que el Gobierno "hacía obra", en el menor tiempo posible y sin medir las implicancias socio-económicas de ésta.

El rechazo continuo del Parlamento a realizar las reformas propuestas por el Ejecutivo, determinaría la inmovilización económica del Gobierno y la imposibilidad de, obtener préstamos "blandos" norteamericanos (mientras no se resolviera el problema de la IPC), llevaría a Belaúnde a recurrir a financiamientos "duros" en el exterior, "conjuntamente con la implantación de una política muy liberal de acceso a las inversiones extranjeras" (2), que serviría para poner en marcha la construcción de obras públicas que, como ya hemos señalado, reemplazarían las reformas que vetaba el Parlamento. De esta manera, el ingente ingreso del capital extranjero destinado a inversiones industriales, darían origen a un fuerte incremento del gasto público, produciéndose un aumento de la demanda que daría lugar a un proceso de inflación y de déficit fiscal, haciéndose imposible mantener la paridad

(1) La coalición aprista-odriísta.

(2) COTLER, Julio. "PERU: HOY". Crisis Política y Populismo Militar. 1971. Editorial Siglo Veintiuno.

del cambio.

Durante este período, el proceso de urbanización continúa acelerándose y reflejándose en la ciudad, en la expansión de las barriadas. Por primera vez, los círculos profesionales y gubernamentales perciben la necesidad de analizar el fenómeno en sus causas y no en sus efectos; los primeros estudios que, por ello se llevan a cabo (1), derivan en el reconocimiento de aquello, que ya el Arq. Córdova había observado al analizar el problema de la vivienda (2); que no hay solución al problema, mientras la situación socio-económica del país no cambie. Esta constatación serviría paradójicamente en muchos casos, de excusa para descuidar la atención a los sectores realmente inscritos en el problema de la vivienda, en espera del "cambio de la situación socio-económica". En adelante encontraremos repetido este argumento, pero lamentablemente en la mayoría de los casos, con su evidente validez desvirtuada, en razón de ser utilizado como excusa para la inacción.

Por otro lado, "la necesidad de vivienda" de los sectores medios de la población se acentúa, concurriendo hacia ellos, por primera vez, el sector privado a través de las mutuales; instituciones que en este período logran su consolidación como "líderes en el otorgamiento de créditos para vi-

(1) A través de la Junta Nacional de la Vivienda.

(2) Ver "La Vivienda en el Perú" del Arq. Adolfo Córdova V., además ver Anexo, entrevista al mismo Arquitecto.

vienda" (1). Asimismo, el Estado comienza a captar el capital privado para financiar sus programas de vivienda, pero la falta de una legislación adecuada, que permitiese orientar a los niveles adecuados, dicho tipo de ayuda, determinaría la construcción de obras, alejadas del alcance de los sectores populares.

En el marco institucional (2), el régimen de Belaún de continuaría con lo ya creado por la Junta Militar de Gobierno, pero por la independencia y desconexión con que trabajaban dichos organismos (3), se derivaría en una fuerte descoordinación de los programas oficiales.

(1) Banco de la Vivienda del Perú. Memoria 1971.

(2) El marco institucional, encargado del problema de la vivienda era el siguiente: la Junta Nacional de la Vivienda, dependiente del Ministerio de Fomento y Obras Públicas; el Banco de la Vivienda, dependiente del Ministerio de Hacienda y Comercio y el Banco Central Hipotecario, como cualquier banco privado dependiente de la Superintendencia General de Bancos.

(3) Ver Anexo, entrevista al Arq. Javier Velarde A.

7.1 JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

La Junta Nacional de la Vivienda fue creada por Decreto Ley N° 14390 del 31 de Enero de 1963 por la Junta Militar de Gobierno, sustituyendo completamente las funciones de la Corporación Nacional de la Vivienda y del Instituto de la Vivienda; además se incorporó la Oficina de Obras del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social, dejando esta Institución sus actividades referentes a vivienda. De esta manera se trataba de centralizar la actividad pública en materia de vivienda y terminar con el desorden administrativo que provenía de la existencia de distintos organismos dedicados al mismo fin.

Las funciones (1) que le correspondieron al nuevo organismo, provenían básicamente de las instituciones sustituidas, significando un aporte sólo en la medida, en que estaban unificadas y que se le otorgaba a la Junta, independencia económica y administrativa. Por ello sólo reconoceremos, con la creación de esta nueva institución, una mejor adecuación de la administración estatal encargada del problema de la vivienda (2), porque no implicaba un cambio en la actitud del Estado, hacia los sectores inscritos en el problema; y, más bien, se continuó dando las mismas soluciones como lo venían haciendo los organismos estatales precedentes. Adecuación administrativa que se hacía cada vez más necesaria e impostergable, dada la acentuación y aparición de factores, co-

(1) Ver texto del Decreto Ley N° 14390, que se adjunta.

(2) Ver Anexo, entrevista al Arq. Víctor Smirnoff B.

CREASE LA JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

DECRETO - LEY N° 14390

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO

POR CUANTO:

La Junta de Gobierno ha dado el siguiente Decreto-Ley:

TITULO I

CONSTITUCION Y ATRIBUCIONES DE LA JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

Art. 1°— Créase la Junta Nacional de la Vivienda como persona jurídica de Derecho Público interno, que gozará de plena autonomía económica y administrativa dentro de las funciones y atribuciones que le señala el presente Decreto-Ley, con el objeto de formular, planificar y llevar a cabo los programas de vivienda de interés social, en el país, en armonía con la política de vivienda del Estado.

La Junta Nacional de la Vivienda, que en adelante será mencionada como la Junta, se constituye en sucesora de la Corporación Nacional de la Vivienda, creada por Ley N° 10722 y del Instituto de la Vivienda, creado por Decreto Supremo de 23 de setiembre de 1960.

Art. 2°— La Junta tendrá duración indefinida. Su domicilio legal será la ciudad de Lima y podrá crear oficinas regionales o locales en otras circunscripciones de la República, por acuerdo de su Directorio.

Art. 3°— La Junta tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Investigar el problema de la vivienda haciendo estudios respecto a su magnitud y características y buscando las mejores soluciones, especialmente en lo que se refiere a desarrollo urbano, materiales y sistemas de construcciones, normas, adiestramiento de personal, financiamiento, administración, legislación y trabajo social en vivienda de bajo costo.
- b) Formular el plan general de vivienda de interés social y someterlo a la aprobación del Poder Ejecutivo.
- c) Formular, dentro del programa general, proyectos de vivienda y de facilidades complementarias y ejecutarlas por sí misma o por medio de otros organismos del Estado y de empresas privadas dentro de las condiciones más ventajosas al interés público.
- d) Fijar normas para las viviendas urbanas y rurales destinadas a familias de modestos recursos económicos; y exigir su cumplimiento.
- e) Administrar directamente todos los recursos que el Estado le dedique para la atención del problema de la vivienda, así como el monto de los créditos que obtenga de fuentes nacionales o extranjeras para sus programas.
- f) Fomentar la formación de cooperativas y otras organizaciones similares para la vivienda, con exclusión de las Cajas de Ahorros y Préstamos para Vivienda y las Mutuales de Crédito para Vivienda; financiar su desarrollo y proporcionarles la asistencia que requiera su organización.
- g) Prestar asistencia técnica, económica y social a las familias y a los grupos de personas de limitada capacidad económica, que deseen construir por sí mismas viviendas propias.
- h) Fomentar y estimular la creación y desarrollo de las empresas privadas interesadas en programas de vivienda de interés social.
- i) Llevar a cabo la remodelación, saneamiento, legalización, y erradicación de los barrios marginales en las áreas urbanas y sub-urbanas del territorio nacional, de acuerdo con la Ley N° 13517.
- j) Promover, reglamentar y autorizar la formación de urbanizaciones populares de interés social, sustituyendo al Ministerio de Fomento y Obras Públicas en estas funciones.

- k) Eliminar gradualmente por cuenta propia o ajena las viviendas insalubres, mediante un adecuado plan de reconstrucción o readaptación de las mismas.
- l) Mantener coordinación con los organismos que se ocupen de la vivienda, especialmente de interés social y con los Municipios, en este campo.
- ll) Administrar los barrios fiscales o municipales o de otras entidades que se pongan a su cargo.
- m) Alquilar o vender las viviendas o locales y servicios complementarios de su propiedad o los que administre por cuenta ajena con poder suficiente.
- n) Emitir bonos u otros títulos de crédito.
- ñ) Adquirir conforme al Derecho común o mediante expropiación, de acuerdo con las leyes pertinentes, los bienes inmuebles que sean necesarios o convenientes para los fines de su creación.
- o) Vender, hipotecar y gravar conforme a las leyes comunes o del Banco Central Hipotecario del Perú y dar en prenda común o mercantil los bienes de su propiedad.
- p) Las demás atribuciones que fueron confiadas a los organismos mencionados en el artículo primero del presente Decreto-Ley.
- q) Celebrar todos los contratos y practicar todos los demás actos que sean convenientes o necesarios para la mejor realización de sus fines.

Art. 4°— Los Estatutos de la Junta, que serán formulados por su Directorio y aprobados por el Gobierno, señalarán las normas correspondientes a su organización, operaciones y funcionamiento.

mo los que siguen: el aprovechamiento del capital privado como financiador de los programas de vivienda gubernamentales, dada la casi inexistencia de recursos propios; la consolidación de las mutuales, como promotoras de la capitalización de recursos para su inversión en la construcción de viviendas; la recepción y administración de grandes préstamos, provenientes del extranjero para ser invertidos en vivienda; la integración, dentro de su respectiva planificación sectorial al Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del Perú (1); la grave acentuación de la demanda de vivienda, acelerada por la migración y que durante el quinquenio 1961-1965, alcanzaba el 18.7% de la población migrante (2); y el reconocimiento estatal de la complejidad del problema.

A continuación veremos algunos documentos preparados por la Junta Nacional de la Vivienda, y que consideramos necesario su análisis, porque determinaron, en alguna medida, la política de vivienda seguida por la institución.

En 1963, la Junta Nacional de la Vivienda elaboró un "Informe de Situación sobre Vivienda, Construcción y Desarrollo Urbano" (3), pretendiendo "delinear nuevas bases para

(1) Como ya hemos señalado, no llegó a funcionar durante este régimen.

(2) Fuente DNEC.

(3) Informe que fue calificado por el Arq. Víctor Smirnoff B. como "el estudio más completo que existe en el país, sobre el estado de la vivienda", en su artículo "25 Años de Vivienda en el Perú" publicada en la revista "El Arquitecto Peruano" de Enero-Marzo de 1963.

una política de vivienda" (1). Informe que partiendo de cifras de las encuestas realizadas en 1956 por la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, y que el Censo de 1961, las pondría fuera de vigencia, proponía:

- "1. Aumentar el crédito disponible para la construcción de viviendas y el desarrollo urbano.
 2. Controlar los altos costos de la construcción y especialmente de la tierra."
- (2)

Y medidas, que a pesar de ser muy generalistas, involucraban serias contradicciones, tales como: "la libre importación de materiales de construcción", para "lograr que haya competencia dentro de las industrias de la construcción", ignorando que nuestra industria nacional no estaba en condiciones de competir con sus similares extranjeras, o la de sugerir "la descongelación de alquileres" para "incentivar la construcción privada de viviendas de alquiler", medida cuya aplicación hubiera podido causar una fuerte especulación viendística, debido a la existencia de una gran demanda y una limitada oferta, repercutiendo en un aumento del costo de vida; y que en el mejor de los casos, favorecía únicamente a un sector de la población, aquél que pudiese pagar un determinado alquiler.

Por lo señalado, y porque el estudio demostraba po

(1) "Informe de Situación sobre Vivienda, Construcción y Desarrollo Urbano" J.N.V. 1963.

(2) "Informe de Situación sobre Vivienda, Construcción y Desarrollo Urbano" Junta Nacional de la Vivienda. 1963.

ca profundidad, sobretodo en las medidas propuestas para alcanzar los objetivos trazados, con desconocimiento de los efectos que dichas medidas podían causar en el sector y en la economía del país, determinó su inaplicación.

En 1964, en consecuencia con el "Informe" anterior y siguiendo las recomendaciones señaladas en su "Primera Memoria Anual", la Junta Nacional de la Vivienda publicó un "Plan de Inversiones del Sector Público en Vivienda Urbana en Areas Nuevas y Obras de Saneamiento de Barrios Marginales", en el cual sólo proponía una serie de proyectos a ejecutarse en Lima y Provincias, donde se señalaban montos de inversión fuentes de financiamiento y órdenes de prioridades. Documento que no incluía estudios sobre la estructura de ingresos de los demandantes, ni tampoco se precisaban los criterios usados para determinar la "necesidad" de los proyectos y su "urgente prioridad".

Hasta 1966, la obra de la Junta Nacional de la Vivienda continúa bajo los lineamientos trazados por los anteriores documentos. Es en esta fecha, que la Oficina Sectorial de Vivienda y Equipamiento Urbano (oficina que cobra importancia como organismo técnico de equipamiento), publica un documento denominado: "Vivienda: Objetivos, Estrategia y Política Básica", en el cual basado en cifras del Censo de 1961, y luego de hacer un diagnóstico de la realidad habitacional del país, proponía una nueva política de vivienda.

Esta política de vivienda pretendía ser más realis

ta y establecer nuevas estrategias en la solución del problema, para lo cual proponía, entre otros puntos, los objetivos siguientes:

- "-Crear un Ministerio de Vivienda y Equipamiento Urbano que sirva de instrumento ejecutivo y rector de la política estatal, y de nexo con la acción municipal y privada, y con la de ciertas entidades públicas y semipúblicas.
- Dictar la legislación adecuada para facilitar la inscripción legal de las tierras, permitiendo así una plena operatividad de los procesos de urbanización y de los diversos sistemas de crédito.
- Reestructurar los sistemas financieros de corto y largo plazo, y crear los mercados de valores hipotecarios." (1)

Objetivos que si bien detectan, ciertos problemas como, la incapacidad administrativa estatal, la falta de definición del rol de las empresas privadas y el reducido énfasis en programas dirigidos a los sectores de menores ingresos, no llegan a la raíz del problema. De todas maneras, fue un estudio con cierta claridad, pero que desgraciadamente se perdió por ser puramente teórico, sin fuerza legal. Además, al estar la Junta comprometida a lineamientos anteriores, originaría la no concreción de los objetivos trazados, resultando una falta de continuidad tanto en la formulación, como en la elaboración de políticas y planes habitacionales.

En términos de realizaciones, la actividad desarrollada por la Junta Nacional de la Vivienda, aunque un tanto

(1) Oficina de Planeamiento Sectorial de Vivienda y Equipamiento Urbano. "Objetivos Fundamentales en el Sector Vivienda y Equipamiento Urbano". 1966.

desordenada (1), puede considerarse importante por el volumen de obras realizadas, en relación a lo ejecutado por las instituciones precedentes. Pero, se debe tener en cuenta que ello fue posible, a la aparición de nuevas fuentes de financiamiento: los créditos concedidos por las instituciones extranjeras (AID, BID, etc.) y al capital privado que participaba financiando algunas obras. (2)

A continuación veremos cómo estuvo orientada la labor desarrollada por la Junta Nacional de la Vivienda; para ello agruparemos en dos tipos los programas ejecutados:

1. De nivel mínimo o de saneamiento, que comprendía los programas de servicios básicos y los proyectos de casas mínimas y que estaban dirigidos a pobladores de barriadas o a personas provenientes de erradicaciones previamente efectuadas en zonas urbanas tugurizadas o de hacinamiento elevado.

2. De nivel medio o de construcción, que comprendía los proyectos de viviendas destinados a sectores de medianos ingresos y los proyectos realizados "por encargo".

El siguiente cuadro nos permitirá apreciar, hacia donde dirigió la Junta Nacional de la Vivienda, dichos tipos de programas.

(1) La ejecución de los diferentes programas, no obedecieron a una planificación previa.

(2) Además, se mantenían las fuentes de financiamiento de los organismos anteriores:

- Asignaciones anuales del Presupuesto Nacional.
- Créditos suplementarios otorgados por el Ejecutivo.
- Recuperación de las inversiones realizadas.

Tipo de Programa	N° de créditos concedidos o N° de familias participantes en programas de la JNV.	%	Monto invertido en millones	%
Nivel mínimo	27,343	45	243	9
Nivel medio	34,142	55	2,403	91
TOTAL	61,485	100	2,646	100

FUENTE: EMADIPERU Y BVP

De lo observado, se puede afirmar que la Junta tuvo una clara inclinación hacia programas destinados a familias de ingresos medios y obras realizadas "por encargo". Para justificar esta actitud se arguyó que era necesario "defender a las familias de medianos ingresos, del proceso especulativo observado en el mercado" (1); argumento puramente demagógico, porque en este caso, la especulación afectaba en mayor medida a los sectores de menores recursos y luego requerían "mayor defensa". Ahora, si tenemos en cuenta que la Junta Nacional de la Vivienda invirtió un total de 2,646 millones de soles en los diversos tipos de programas y sólo dedicó un mínimo porcentaje (9%) para programas de máxima urgencia, podemos inferir que hubo una clara distracción de recursos, que bien pudieron destinarse a programas de mayor necesidad lo que demostraba la incapacidad legal y administrativa de la institución (2), para orientar debidamente dichas inversiones. Sobre todo cuando dicho porcentaje de inver-

(1) TAPIA G., Alfredo: "Acción de las Instituciones de Crédito especializadas en el financiamiento de Vivienda en el Perú". 1971.

(2) Ver Anexo, entrevista al Arq. Javier Velarde A.

sión (9%) satisfizo al 45% del número total de personas a las cuales se les concedió algún tipo de crédito, lo cual significaría la dedicación de 7.9 veces más recursos, en programas dirigidos a personas que no estaban realmente inscritas en el problema de la vivienda.

El siguiente cuadro, elaborado por la Junta, en base a 35,000 solicitudes de crédito para vivienda presentadas hasta Abril de 1963, nos permitirá apreciar el marco de la demanda del momento.

NIVELES DE INGRESOS	Capacidad de Crédito para adquirir	%
Medio	Una vivienda terminada	3
Bajo Superior	Vivienda no terminada, de 86 m. techados	19
Bajo Inferior	Vivienda no terminada, de 63 m. techados	25
Bajo Mínimo	Un lote y servicios	41
Miserable	-----	12

Fuente: Alfredo Tapia G.

Aunque estos resultados son claros e indican hacia donde debió orientarse la inversión pública, fueron ignorados, permitiendo una grave desconexión entre los programas que exigían los demandantes y los que la Junta proporcionó. Es así, que la estructura de sus inversiones no guardaría relación con la estructura de ingresos de sus demandantes, determinando que se otorgasen créditos a personas de un mayor

nivel de ingresos, que no estaban inscritos en el cuadro anterior por no tener una necesidad apremiante de vivienda. La elección de dichas personas las realizaba generalmente la institución que financiaba el programa y estaba basada en la demostración de una mayor capacidad y seguridad de pago.

Creemos que esta actitud, se explica por las razones siguientes:

a. Prioridad de las consideraciones políticas, sobre las de tipo socio-económico en la orientación de sus actividades. Consideraciones políticas que la Junta Nacional de la Vivienda tuvo en cuenta, conforme al programa político trazado por el Gobierno y que le correspondía seguirlo, como organismo estatal encargado de la dirección de la política habitacional del país.

La política estatal del gobierno del Arq. Fernando Belaúnde T. (1), tuvo marcado énfasis e interés en "afrentar" el problema de la vivienda, debido a la trayectoria profesional del propio Presidente y a la necesidad de obtener, una imagen de "gobierno constructor", buscando impactar con una "capacidad para producir viviendas". (Instituyó como lema oficial: "El Perú construye") Para estos propósitos resultaba más "real" y "palpable", hacer obras que la masa electoral "viera", como San Felipe, Santa Cruz, etc., antes que preocu

(1) Aunque la JNV fue creada por la Junta Militar de Gobierno en Enero de 1963, su labor debe enmarcarse casi exclusivamente bajo el Gobierno del Arq. Fernando Belaúnde que asumió el poder el 28 de Julio de 1963.

parse por programas para barrios marginales, que luego pasaban desapercibidos.

"Vino el Gobierno del Arqº Belaúnde, cosas increíbles, un hombre que había trabajado en vivienda desde el año 46, habíamos trabajado juntos en vivienda; cuando se le explicó todo este proceso evolutivo en el problema de la vivienda, no lo quiso comprender y se abandonó totalmente todas estas ideas...

... apenas entró el señor Balaúnde en ese momento se paró toda la evolución en el campo de los pueblos jóvenes, se dejó de hacer trabajos de este tipo y se regresó otra vez al concepto político." (1)

Es así que se benefició a un sector de la población, que dada su capacidad de pago, tenía acceso a una estructura financiera que adecuadamente podía satisfacer sus necesidades de vivienda.

b. Como un paliativo al grave problema ocupacional agudizado sobre todo en las zonas urbanas, se pensó que con este tipo de programas, se absorvía mayor cantidad de mano de obra, que con aquellos, en que el poblador participaba invirtiendo trabajo: ayuda mutua, auto construcción, etc. Esta voluntad de satisfacer el déficit ocupacional mediante programas de obras públicas, -de los que la vivienda era parte-, generaría la situación económica que derivó en la devaluación de 1968. Dado que en Lima se dan los mayores índices de desocupación laboral, resulta explicable que se concentrara en ella la mayor parte de la inversión en vivienda (69.6%).

(1) Ver Anexo, entrevista al Arq. Manuel Valega S.

c. Se pensó que al realizar obras de gran envergadura, se garantizaba la obtención de ingresos por recuperación de lo invertido y ganancias; que luego permitirían su inversión en programas destinados a niveles económicos más bajos. Sin embargo la consideración de que estos programas tenían un menor riesgo implícito, para la recuperación, no resultó tan cierta, dado que paralelamente no resultaba eficiente la mecánica administrativa de recuperación.

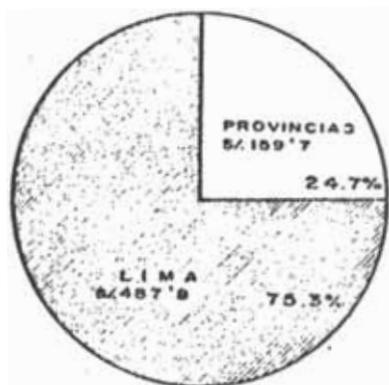
A lo anterior se añade, un nuevo factor que aparece bajo la gestión de la JNV; nos referimos a la magnitud de la inversión en vivienda y a la participación extranjera en dicha inversión; magnitud que representa 2.5 veces más del monto total invertido por todas las instituciones precedentes (1) y una participación extranjera del orden del 41% aproximadamente, del monto total invertido por la Junta en vivienda (2). Lo que significó que la capacidad financiera de la institución aumentara notablemente, en base a empréstitos, sin embargo paralelamente no progresó su eficiencia administrativa.

En el siguiente cuadro se puede observar el uso hecho de estos empréstitos:

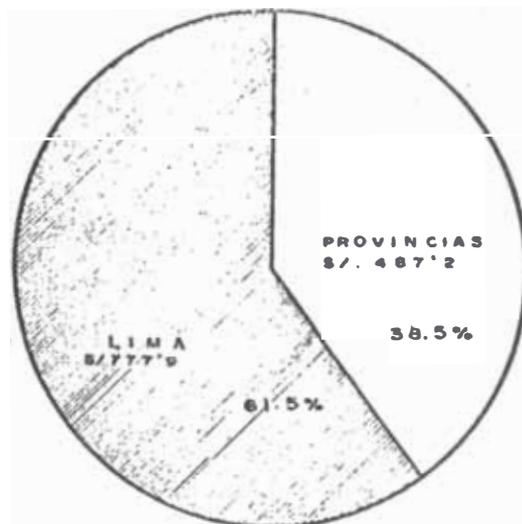
(1) Ver gráfico que se adjunta.

(2) Participación casi exclusiva del Banco Interamericano de Desarrollo. BID.

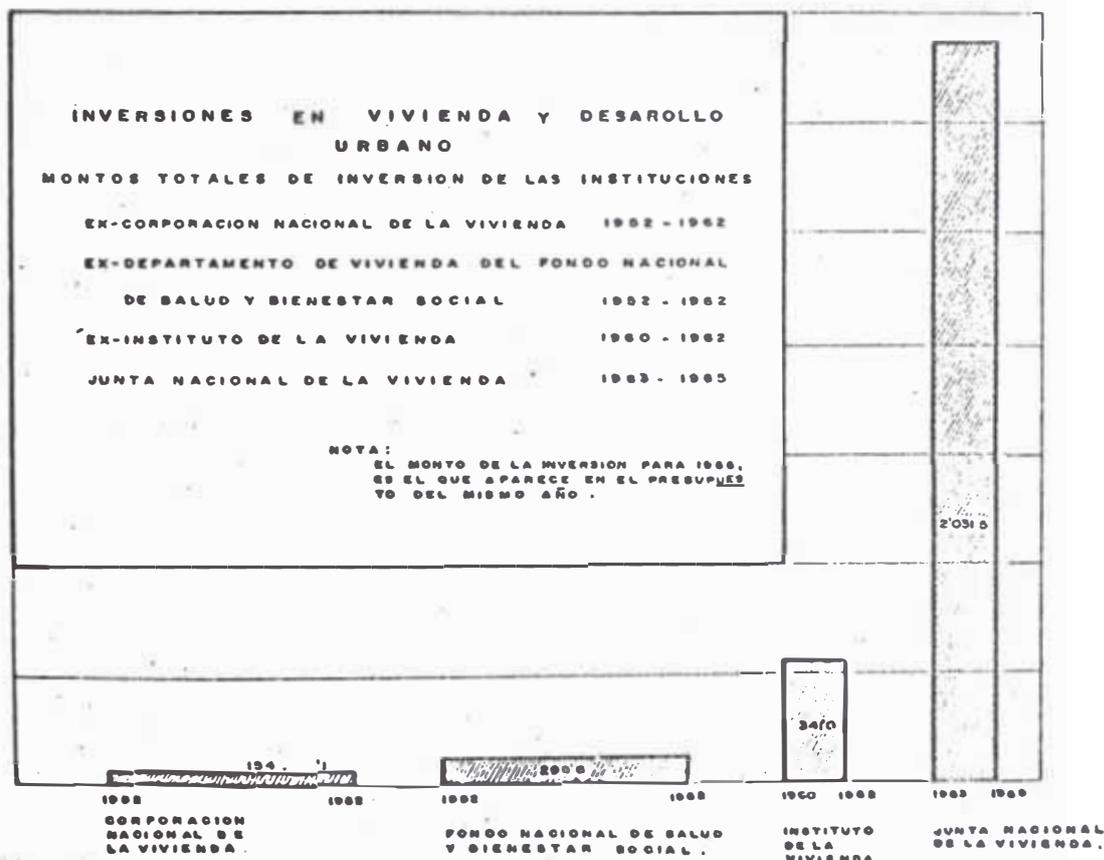
INVERSIONES EN LIMA Y PROVINCIAS 1964 Y 1965



1964
 TOTAL S/. 647'691,264
 BALANCE DE 1964



1965
 TOTAL S/. 1'265'201,245
 PRESUPUESTO DE 1965



FUENTE: MENSAJE DEL PRESIDENTE DE REPUBLICA FERNANDO BELLAUNDE T. 1965

Instituciones	Monto invertido en programas de construcción. (millones)	%	Unidades construídas	%
BID	976	41	22,600	66.2
JNV	1,424	59	11,552	33.8
TOTAL	2,403	100	34,152	100.0

Fuente: EMADIPERU y BVP.

En este cuadro podemos observar que en razón de las condiciones impuestas por el BID, para la inversión del préstamo, se pudo servir a una cantidad mayor de personas y a niveles económicos más bajos (con el programa PERU-BID); prácticamente duplicándose el número de viviendas realizadas por la sola iniciativa de la Junta. Este hecho más los siguientes, determinarían que su gestión se desvirtuara:

- La poca eficiencia lograda con el cambio institucional, en referencia a los organismos que precedieron a la Junta; el cambio fue más una aglomeración de funciones bajo un solo control, más que una real reorganización administrativa.

- La elaboración de documentos conteniendo pseudo-políticas, dió como resultado la inexistencia de una política de vivienda realista y la no concreción de los objetivos trazados, perdiendo claridad y coherencia en los intentos de solución del problema.

- El predominio de las actitudes políticas, sobre las consideraciones socio-económicas y técnicas, dió como re

sultado un incongruente programa de obras, si se le juzga en relación con la estructura de ingresos del sector demandante. Y que por otro lado determinaron la afirmación de valores tradicionales y la más de las veces artificiales, en materia de soluciones de vivienda.

- La inexistencia de un eficiente sistema administrativo, originaría la despreocupación de establecer la adecuada recuperación de los créditos concedidos, dando lugar a que se tuviese un "bajo índice de recuperabilidad" (1) y una ineficiente mantención de las obras realizadas.

Es así que el bajo rendimiento en términos tanto cuantitativos como cualitativos, de los recursos destinados, a vivienda, desmerecen los propósitos y los reducidos logros y aciertos de la institución porque no sólo resultaron de un alto costo social, sino que inscribieron al Estado en una dinámica de coordinación con el sector privado (subordinando - sus fines a los de éste); de la cual, por inercia, le resulta cada vez más difícil liberarse.

(1) Conclusiones a que llegó el "Informe de Evaluación del Cumplimiento del Contrato de Crédito N° 7/T F PE" presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo.- Lima 1966.

7.2 EL SISTEMA MUTUAL

La consolidación del Sistema Mutual como tal, se daría a partir del año 1962 y se debería, por una parte, al reconocimiento estatal de la necesidad que el Sector Privado coadyuve en las soluciones de vivienda y por otra parte, al descubrimiento del propio Sector Privado, del amplio mercado que ofrecía la construcción de viviendas.

Como ya hemos señalado, esta consolidación tiene su inicio en la capitalización lograda mediante el préstamo hecho por el AID, al Gobierno Peruano, con la finalidad de "fomentar la formación de Mutuales"; y en la intención de fortalecer los sectores medios de la población como elemento amortiguador de las tensiones existentes entre los polos extremos de la estructura social.

El Gobierno Peruano, en cumplimiento de los términos del contrato de dicho préstamo, crearía el Banco de la Vivienda del Perú mediante el Decreto Ley N° 14241 del 20 de Noviembre de 1962, para reemplazar al Fondo Nacional de Vivienda, que venía desempeñando las funciones de administrador provisional del préstamo. Su creación estaría enmarcada bajo los lineamientos de cualquier banco estatal de fomento (1), otorgándosele autonomía jurídica y administrativa; con los obje-

(1) Es decir, con los objetivos que virtualmente son comunes a las instituciones de fomento, o sea, la provisión de capital y la provisión de empresa; entendiéndose como esta última el empeño de implantar una nueva actividad y/o de desarrollar una actividad existente.

tivos siguientes:

- "a. Promover la inversión de capitales públicos y privados, nacionales y extranjeros, en la financiación de viviendas en el país.
- b. Recibir depósitos de ahorros, contratar empréstitos, emitir bonos y obligaciones y en otras formas incrementar sus recursos para la financiación de viviendas.
- c. Conceder toda clase de préstamos destinados a dotar de vivienda propia a quien carece de ella.
- d. Crear y promover el desarrollo de Cajas de Ahorro y Préstamo para Vivienda y de Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda. Estas instituciones estarán sometidas al control-directo y permanente del Banco de la Vivienda del Perú, el cual reglamentará sus operaciones y en otras formas proveerá a la mejor consecución de sus fines." (1)

Son funciones que definen una institución del apoyo al Sector Privado, sin expresar claramente los términos en que podría darse una acción fiscalizadora del Estado, sobre la inversión privada. Lo que explicaría las dificultades que tuvo la Junta Nacional de la Vivienda, en canalizar los capitales del Sistema Mutual, hacia sus programas de vivienda.

En razón de estas funciones, su actividad se limitaría a la dación de medidas legales, tendientes a la capitalización del ahorro para su inversión en la construcción de viviendas, a través de las organizaciones mutuales; reservándose el papel de promotor del Sistema y administrador de los mecanismos de distribución de los recursos obtenidos de sus

(1) Del artículo 1º del Decreto Ley N° 14241.

diferentes funciones de financiamiento. (1)

Con la dación del Decreto Ley N° 14242 de Noviembre de 1962, se complementaríala nueva estructura del Sistema de Ahorro y Préstamo para Vivienda, que se ha convenido en llamar Sistema Mutual. Para ello se somete a las Mutuales al control y reglamentación del Banco de la Vivienda del Perú, o torgándosele nuevos instrumentos legales para la captación del ahorro (2); como el depósito a plazo fijo, que ofrecía en un principio una tasa del 7.5% de interés anual, hasta llegar al 10% de interés anual, tasa que se mantiene actualmente y que es el instrumento que más ha incidido en el crecimiento de dichas instituciones.

Es a partir del momento en que las Mutuales logran evidenciar capacidad ejecutiva ("obra que mostrar"), que se incrementa su captación del ahorro; inscribiéndose así en una dinámica de construcción masiva de viviendas, para sus asociados; restringida por ello a aquellos sectores de la población, que en razón de su situación económica, tenían y tienen capacidad de ahorro. Esto llevaría (junto con la actividad de las inmobiliarias) a la creación de patrones o estándares de vivienda -que los medios de publicidad se encargarían de difundir- que paulatinamente se convertirían en los modelos de referencia para las soluciones de vivienda.

(1) Provenientes de préstamos de la AID, inversionistas privados de Estados Unidos y aportes del Gobierno Peruano.

(2) Hasta ese momento, se trabajaba únicamente con el depósito de ahorro simple, al 6% de interés anual.

7.3 SAN FELIPE Y SANTA CRUZ

Si bien, se trata de programas destinados a sectores de medianos ingresos, creemos necesario analizar éstos en especial, por cuanto, la magnitud de los recursos empleados en ellos, en referencia a los recursos empleados en programas destinados a sectores de bajos ingresos, es, como hemos visto, significativamente mayor.

La "necesidad" de hacer este tipo de obras, surgió fundamentalmente, por dos razones: por un lado, la imposibilidad de canalizar (falta de medios legales) las nuevas fuentes de financiamiento (capital privado) a sectores, donde la recuperación podía resultar difícil y sobre todo, las utilidades inciertas; y por otro lado, que ello se adecuaba a las intenciones políticas del Gobierno, o sea, en el sentido de poder evidenciar, lo que ya hemos señalado, capacidad ejecutiva que neutralizase la oposición que amenazaba al régimen.

Los argumentos que se usarían para justificar dichos programas, son como los que siguen: se trataba de programas de "relleno urbano", que densificaría una ciudad peligrosamente extendida; y se trataba de atender a un nivel intermedio, que también poseía un "problema de vivienda" y por lo tanto, "también deberían estar servidos" (1), mediante la provocación de una "interacción social" (2), producida con la movilización de familias menos pudientes a barrios residen-

(1) Ver Anexo, entrevista al Arq. Víctor Smirnoff B.

(2) Ver Anexo, entrevista al Arq. Javier Velarde A.

ciales.

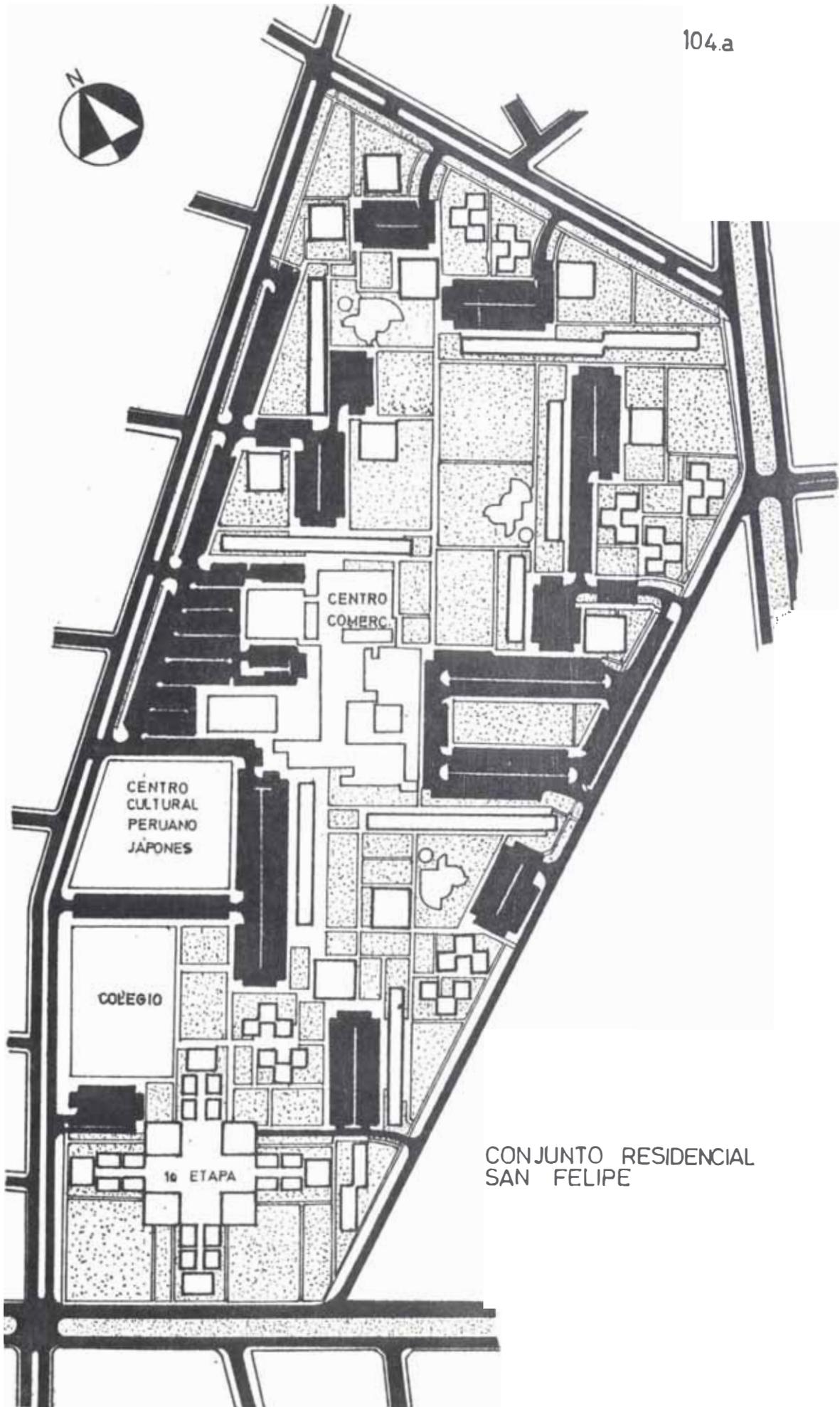
El primer argumento usado es perfectamente válido, si se tiene en cuenta las implicancias socio-económicas de una ciudad extendida y desintegrada; más ello no debía significar necesariamente la acción subvencionante del Estado, con la consiguiente distracción de recursos. En el segundo argumento se pierde de vista, que en la misma medida que el nivel intermedio puede tener un "problema de vivienda", tiene los recursos y mecanismos (ahorro y crédito) que le permiten resolverlo; sin que ello signifique, prescindir de la acción normadora y directora del Estado, sin la cual probablemente, no se hubiera logrado el primer objetivo. Evidentemente una acción normadora y directora, podría estar acompañada de una ejecutora, mientras ésta no signifique distracción de los recursos estatales, sino por el contrario, real obtención de otros recursos para su utilización en programas dirigidos a los sectores más necesitados. Además, debemos tener en cuenta, que la pretendida "interacción social" no tiene sentido, si no va acompañada de la respectiva interacción económica, - que en el caso de San Felipe y Santa Cruz no se dió, porque sus **residentes** provenían de niveles sociales semejantes a los de los habitantes de las zonas aledañas. Y aunque no hubiese sido así, el diseño es recurrente en la aplicación del criterio de las unidades vecinales, sólo que en este caso buscando una densificación mayor que en los casos precedentes, y ya no como elemento descentralizador, sino como elemento densi-

ficador; obteniéndose así una organización habitacional que por sus elementos de auto-suficiencia, prescinde hasta cierto punto de la estructura urbana que la rodea, y por lo tanto de la relación con sus habitantes.

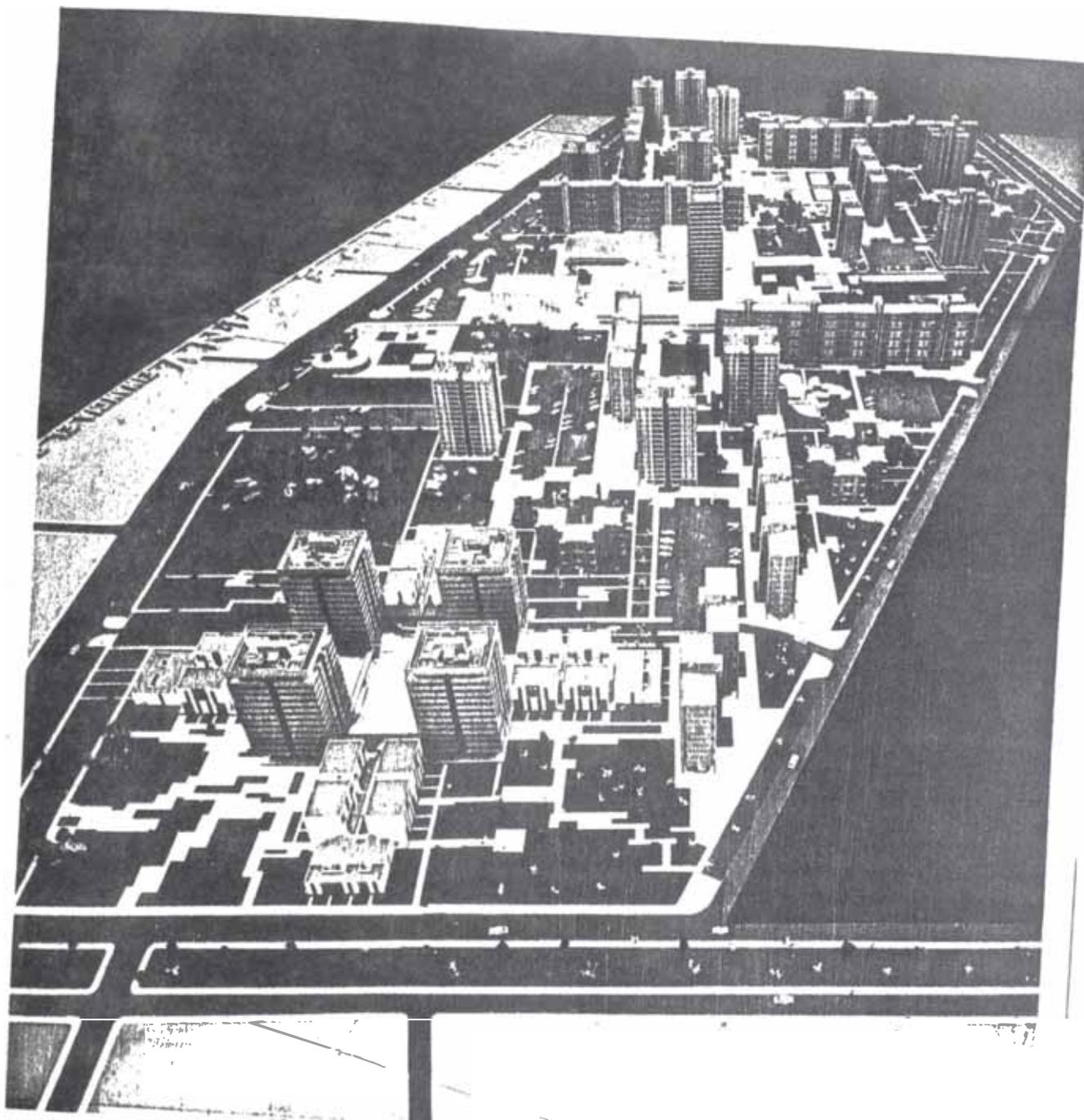
La organización de las unidades de vivienda y del equipamiento, ya no se da en torno a un parque central, sino que éste se disgrega en espacios menores intercomunicados mediante vías peatonales; que en el caso de San Felipe se desarrollan a partir de un eje central irregular que corre paralelo a la avenida Salaverry. Los accesos vehiculares de servicio se han concentrado en la zona central y en directa referencia al centro comercial -en el caso de Santa Cruz sólo hay estacionamiento perimetral, aparentemente porque su magnitud no requiere más- buscándose al parecer la ampliación del servicio, del centro comercial, a las zonas aledañas.

En el diseño de las unidades multifamiliares de vivienda, ya no priman como en el caso de la UV N° 3, los criterios de orden económico sino los de orden "estético", caracterizando soluciones que recurren a elementos formales-significativos reconocibles en la vivienda a que suelen aspirar las personas de los sectores medio-alto; y que por otro lado, derivan en el encarecimiento innecesario de la vivienda (dobles alturas, ventanas de piso a techo, corredores de circulación que sirven a un solo lado, etc.). El mismo equipamiento revela un servicio en su mayor parte destinado a sectores económicos de nivel medio.

104.a



CONJUNTO RESIDENCIAL
SAN FELIPE



"....Llega la época de Belaúnde concretamente en que se dice: "Estamos ya hace años sirviendo a un estrato social bajo, de nivel obrero y del empleado para abajo; el nivel muy alto resuelve su problema sólo. Pero, sin embargo, al nivel intermedio no hay nadie que lo atienda, pues también atendámoslo un poco"; y tal vez se le atendió un poco más de un poco...."

Arq. Victor Smirnoff.

Se trata pues, de un diseño que cumple con su objetivo: servir a los sectores medios, Pero, ¿es justificado destinarse recursos estatales a subvencionar el acceso de estos sectores a la vivienda?, evidentemente, se puede argumentar que "nunca se ha subvencionado" (1), o que en el caso de estos programas, el dinero provenía en su mayor parte de los sectores privados; más en el caso específico de San Felipe, en que el capital privado asumía en un principio el 80% del costo total de la obra -el resto lo asumía la Junta Nacional de la Vivienda-, derivó en una participación aproximada del sólo el 50% del costo final, al haberse elevado éste como consecuencia de los errores de programación en que se incurrió. (2) Luego, la Junta se vió obligada a invertir más de lo previsto, distraendo recursos que perfectamente hubieran permitido atender a un mayor número de personas, aún, de personas de clase media. La recuperación de lo invertido en 20 años plazo, ¿no es una subvención cuando no hay utilidades, si no estricta recuperación de lo invertido? (3)

Es una idea generalizada, que programas tipo San Felipe o Santa Cruz -pese a haber sido consideradas en un principio como "elefantes blancos"- constituyen un "éxito", dada la gran demanda habida de sus departamentos. (4) Pero, ¿no es

(1) Ver Anexo, entrevista al Arq. Manuel Valega S.

(2) Cálculo erróneo de las estructuras, cambios en el proyecto, aumento del costo de materiales, etc.

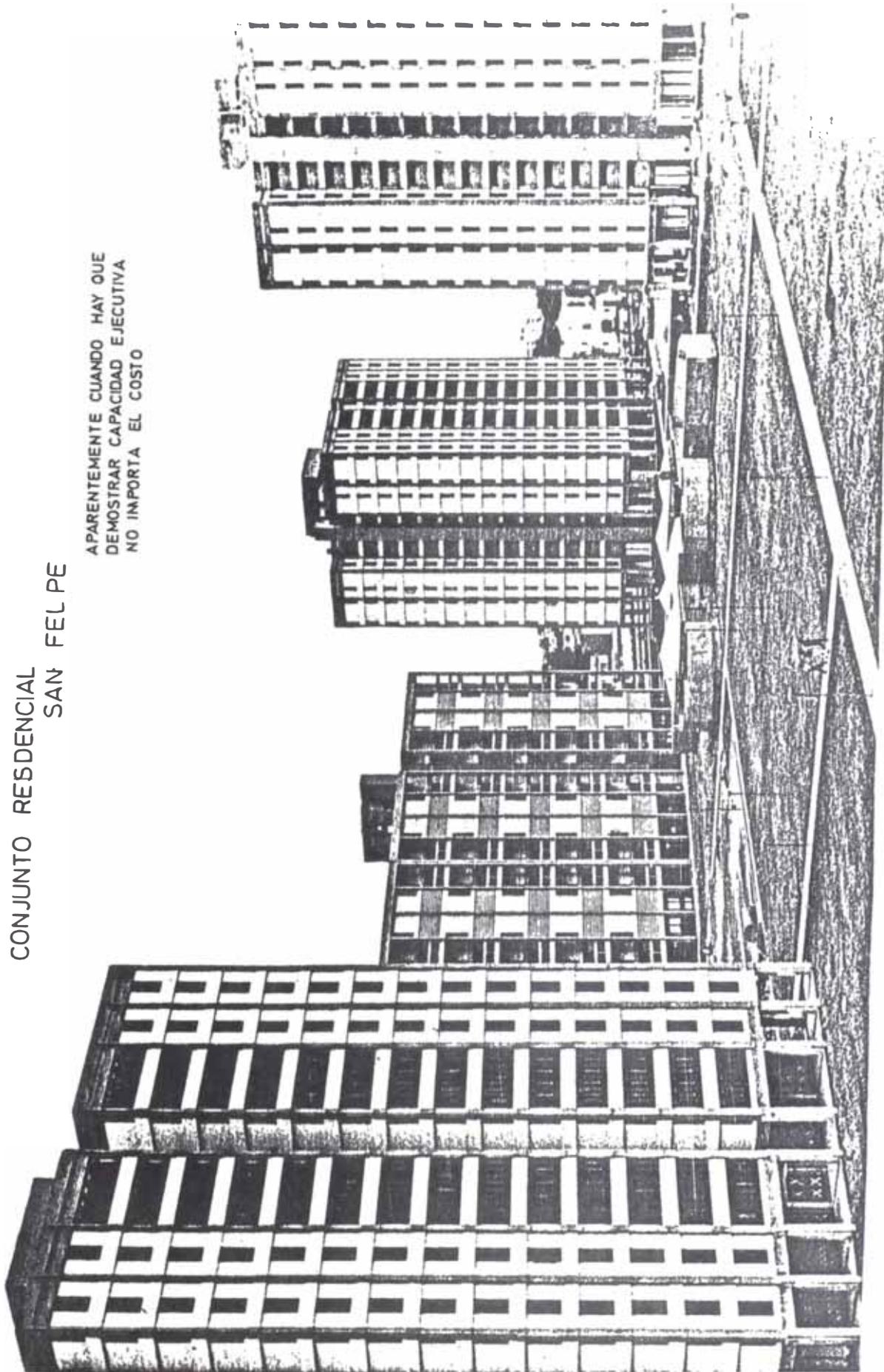
(3) El interés que se impone a las amortizaciones, sólo equivale a mantener el valor de la moneda.

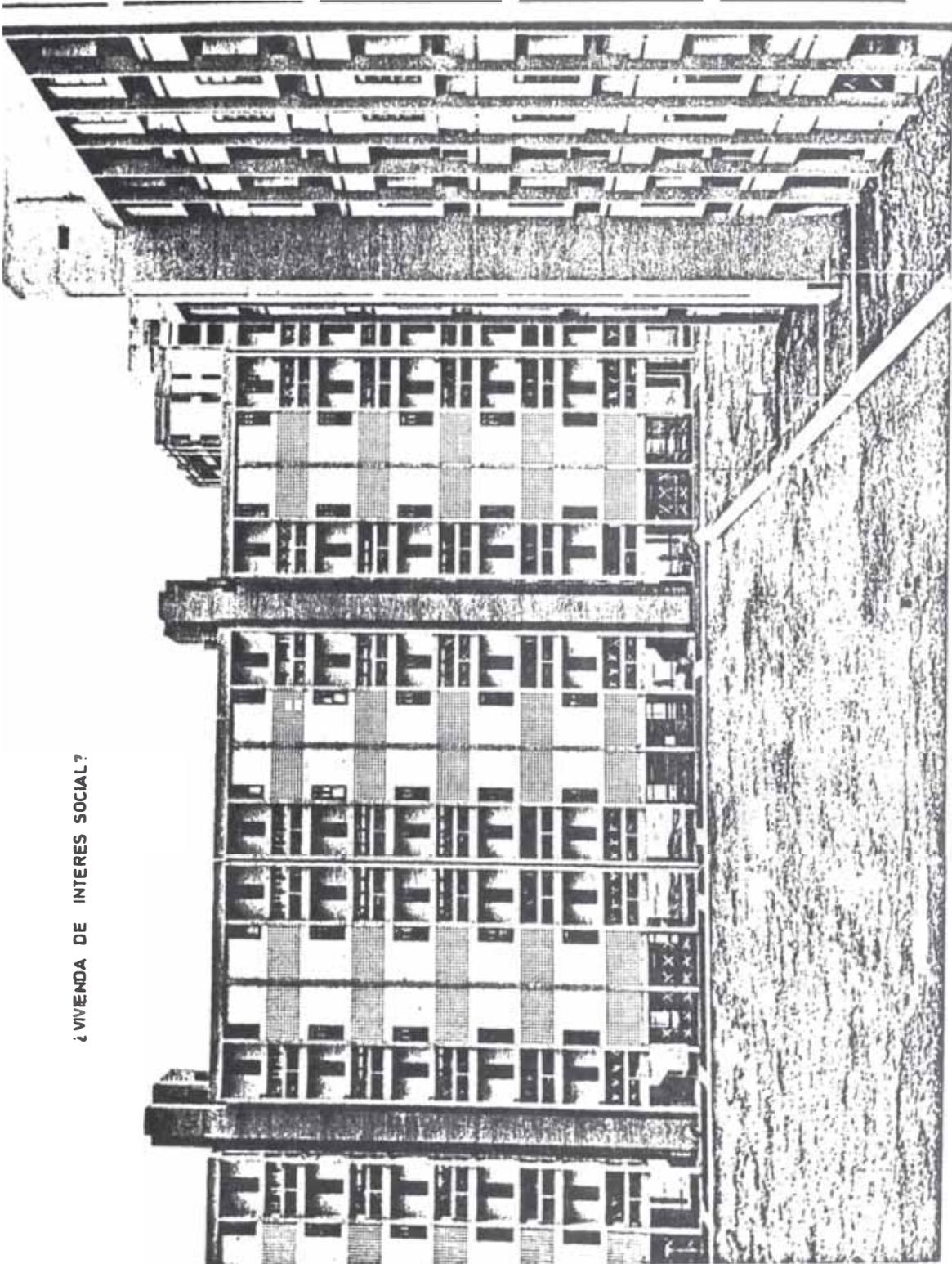
(4) Para las 268 viviendas construídas en la primera etapa, se presentaron 8,460 solicitudes.

tá este "éxito" medido con una referencia equivocada: la demanda de sectores de capacidad económica y capacidad de ahorro de nivel medio-alto?

CONJUNTO RESIDENCIAL
SAN FELPE

APARENTEMENTE CUANDO HAY QUE
DEMOSTRAR CAPACIDAD EJECUTIVA
NO IMPORTA EL COSTO





¿VIVIENDA DE INTERES SOCIAL?





"... Era proposito nuestro servir a las familias de ingresos medios. "

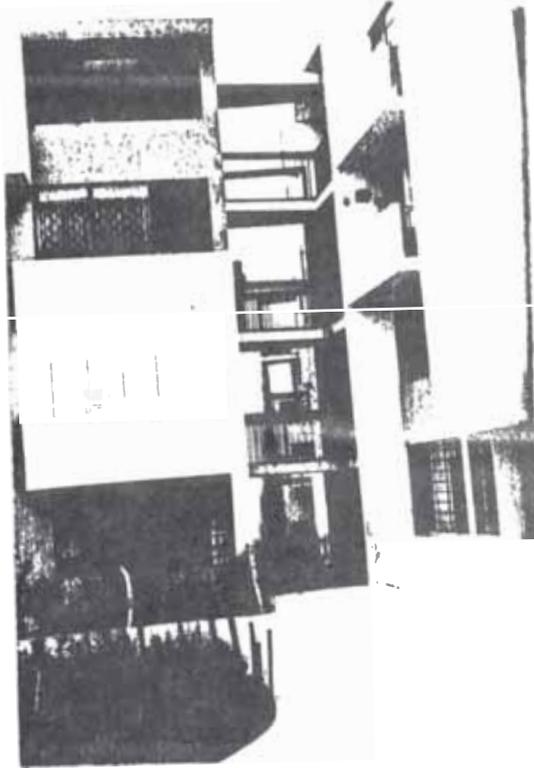
Arq. Javier Velarde A.

CONJUNTO RESIDENCIAL SANTA CRUZ.



"... Siempre presente el hecho de que mientras más haya que fotografía para la propaganda de tipo político, es mejor

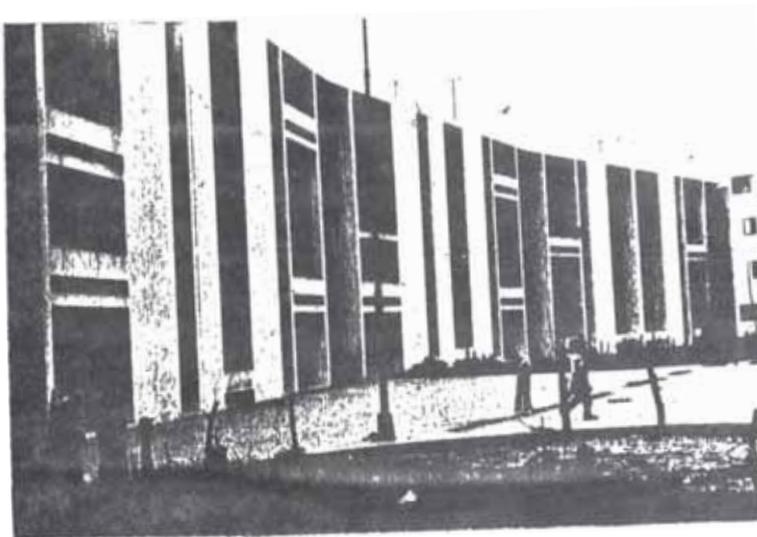
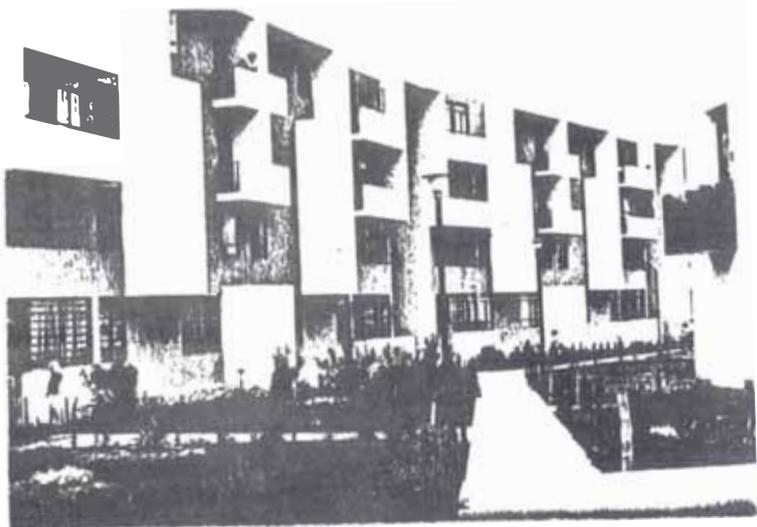
Arq. Victor Smirneff



"...Yo mismo tengo mis fuertes dudas sobre si es la mejor solución (Las Unidades Vecinales) en este momento, se supone, se plantea un principio que es un poco utópico también y es el pensar que las gentes que viven cercanas tienen que ser, entre sí, amigos." (ARQ. L. MRO QUESADA G.)

CONJUNTO HABITACIONAL PALOMINO.

Manejando planes de celer para controlar las posibles modificaciones, en una unidad vecinal distinta.



SINTESIS DEL PROCESO HISTORICO ANALIZADO

Antes de estudiar la situación actual, conviene resumir las situaciones que se han generado en el proceso precedente; a fin de establecer aquellas referencias susceptibles de ser utilizadas como premisas para el análisis posterior. Por ello usaremos cuatro niveles de síntesis: cambios en la demanda, cambios en la actitud estatal; cambios en la actitud del sector privado, y cambios en la concepción de las soluciones de vivienda.

A. CAMBIOS EN LA DEMANDA.

A lo largo del proceso analizado hemos podido observar, que sobre la base de una primera "demanda": la del sector obrero, trabajador en la incipiente industria -demanda que en el momento resultaba ser sobre todo una exigencia de la situación política- se genera un primer cambio significativo, -con la emergencia de los sectores inmigrantes, que empiezan, a configurar una demanda "desesperanzada" de la ayuda estatal, portadora de una voluntad de obtener el cambio de su situación, por sus propios medios, al comprobar la indiferencia estatal. Si bien la inmigración, al ser resultado y parte del proceso de urbanización, no es un fenómeno exclusivo, de los últimos 20 años; sin embargo es durante la década del 50 que ésta se evidencia -fusionada con el proletariado urbano nativo- como un nuevo agente dinámico del crecimiento de

la ciudad. Es también durante esta época que se fortalece la clase media formada al calor de la incipiente industrialización; sector que desde principios de la década del 60, se convertiría en el sector "demandante" más favorecido por la acción estatal.

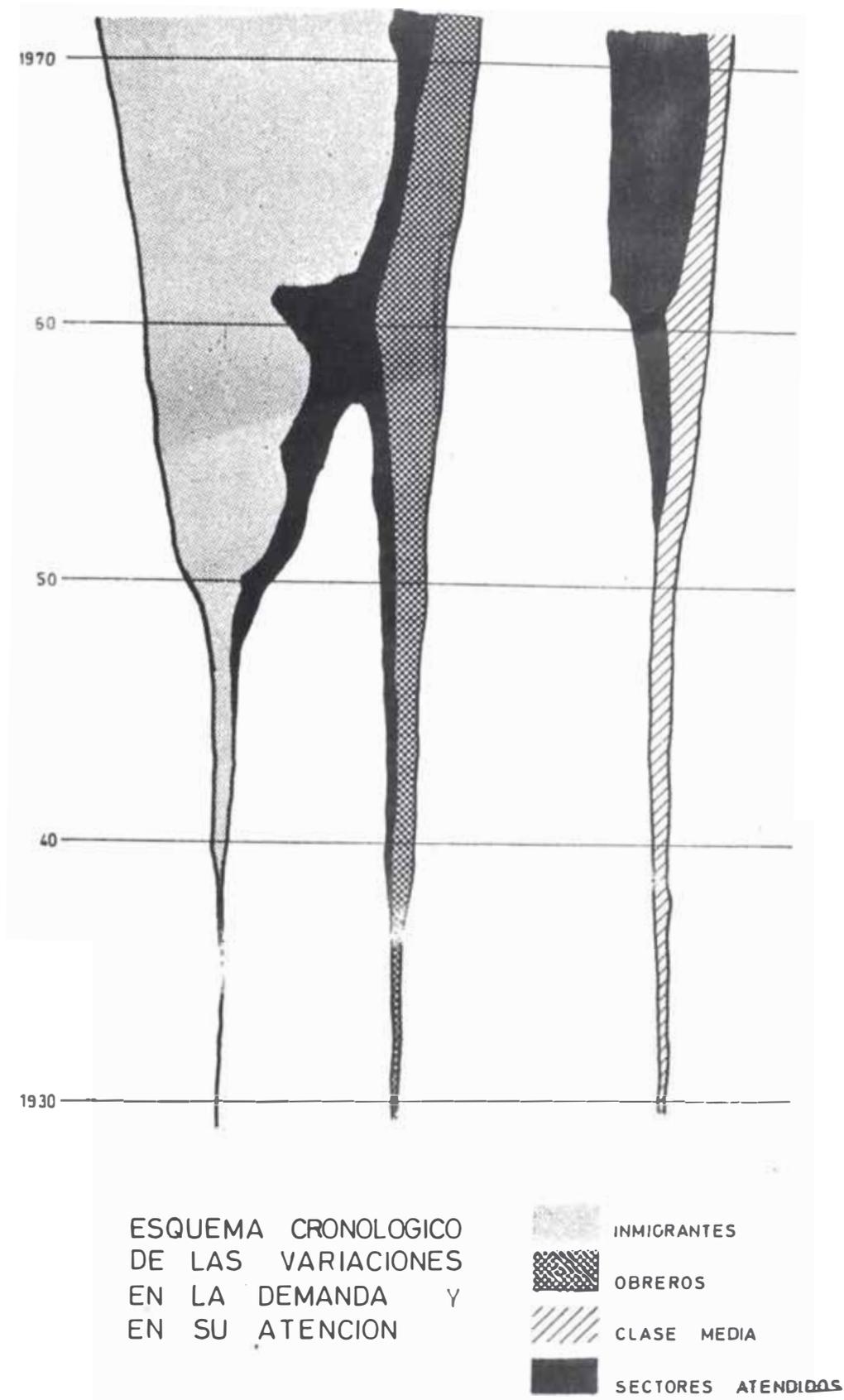
Es así que al momento actual, llegamos con una demanda que, dadas sus características, nos permite englobarla en dos grandes sectores: uno al que podemos llamar "proletariado urbano" y otro conformado por los sectores medios de la población. Ambas constituyen una generalización necesaria para nuestro proceso de análisis; recordando, sin embargo, que en cada una se presentan gradaciones y particularidades, que hacen relativo el considerarlas como un todo homogéneo. (1)

Si bien hemos aplicado el calificativo de "demanda", sin distinguir qué sector social está realmente inscrito en el problema de la vivienda; preferimos analizar este aspecto, en la parte correspondiente a la época actual, por cuanto, el proceso continúa.

B. CAMBIOS EN LA ACTITUD DEL ESTADO

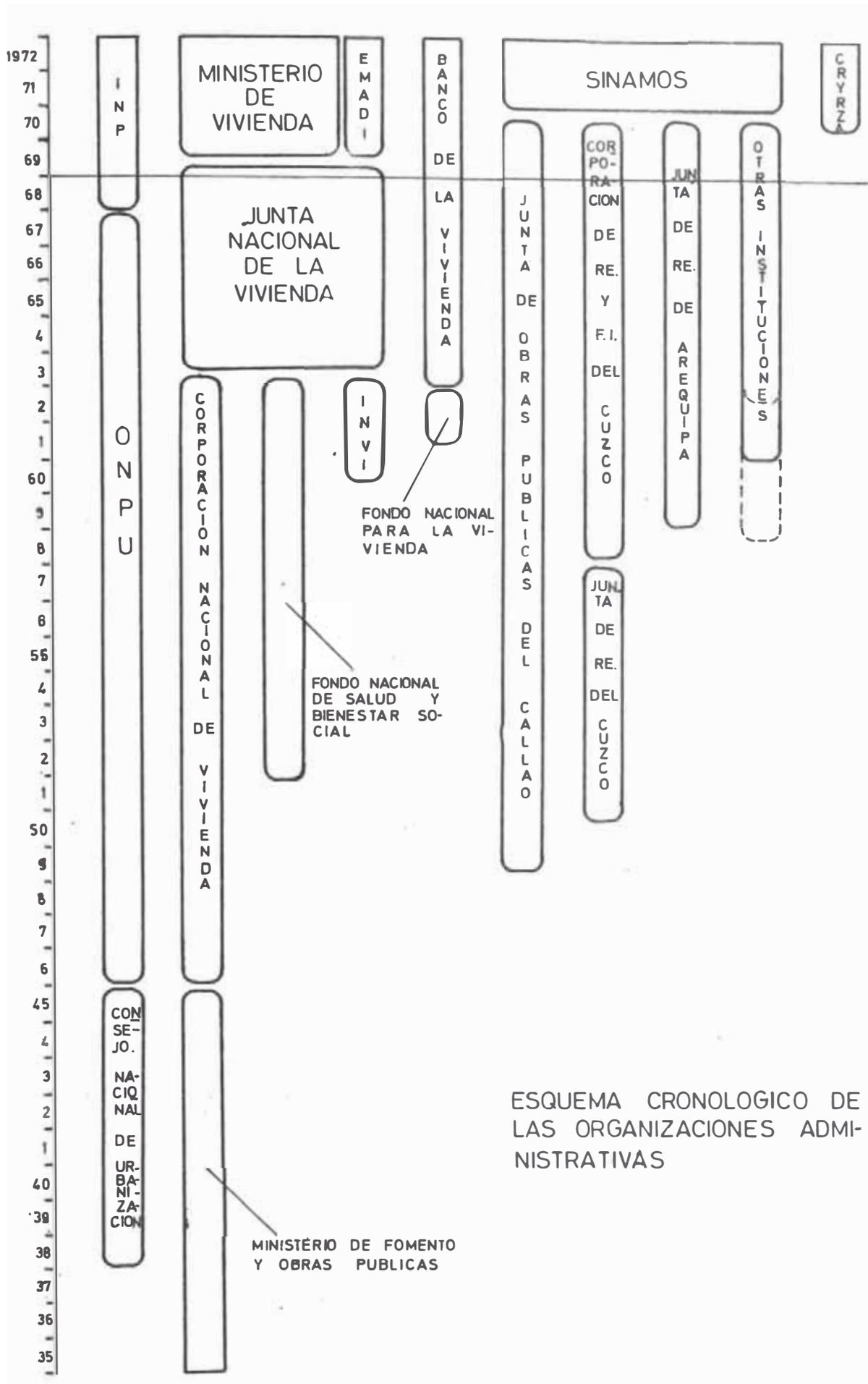
Los primeros diez años del proceso analizado, están caracterizados por una acción estatal encaminada a enfrentar y mediatizar, la presión social derivada de las exigencias beligerantes del sector obrero; configurando así una acti -

(1) A continuación adjuntamos un esquema cronológico de las variaciones en la demanda; que nos permitirá graficar lo explicado.



tud de defensa de las élites y del orden que permitía la existencia de las mismas. Esta primera actitud se modifica durante la segunda mitad de la década del 40 para dar paso a una voluntad de "solucionar integralmente" las necesidades de habitación de los sectores trabajadores, desde la perspectiva de la conciliación política; esta actitud perduraría durante la primera mitad de la década del 50, aunque ya mediatizada, al haber cambiado los intereses políticos. La aparición del nuevo sector demandante (los pobladores de barriadas), encuentra la actitud represiva de un gobierno empeñado en "restaurar" el orden; que al percibir el nuevo fenómeno, sólo en sus efectos, no le encuentra justificación. La emergencia de esta nueva demanda y las presiones que ella determina en el proceso de su afirmación llevaría paulatinamente, a los sectores oficiales, hacia un conocimiento de las causas del fenómeno; sin que ello se tradujera en acciones acordes. Paralelamente el Estado evidencia la intención de "equilibrar" las marcadas diferencias socio-económicas de la población; acentuando sus esfuerzos a la expansión de la clase media como elemento amortiguador de las tensiones existentes entre los polos extremos de la escala social. Estas características de la actitud estatal, perduran hasta el final del proceso estudiado. (1)

(1) Las características del proceso de variaciones en la actitud estatal, se ven reflejadas en las variaciones de orden administrativo. (Ver esquema que se adjunta).



ESQUEMA CRONOLOGICO DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS

C. CAMBIOS EN LA ACTITUD DEL SECTOR PRIVADO

Hasta fines de la década del 50, el Sector Privado -entendido como el conformado por los poseedores no estatales de los medios de producción y capitales- avanza, relativamente, ajeno a la acción estatal, en materia de viviendas; configurando una actitud "despreocupada" frente a la demanda, en lo que a acciones se refiere. Es a partir del momento en que el estado evidencia la intención de fortalecer los sectores medios de la población, orientando hacia ellos su acción, que el Sector Privado descubre la potencialidad del nuevo mercado, procediendo de inmediato al desarrollo de los mecanismos de ahorro, crédito y financiamiento para vivienda, a gran escala; los mecanismos de publicidad de que se acompañó esta acción harían del problema de la vivienda un problema de dominio público, que aumentaría las presiones al Estado, para el incremento de la provisión de viviendas.

Las formas de coordinación Estado-Sector Privado, se acentuarían al final del proceso que estudiamos; definiéndose un mecanismo nuevo de acción frente a la demanda, cuyas ventajas y desventajas estudiaremos posteriormente. (1)

D. CAMBIOS EN LA CONCEPCION DE LAS SOLUCIONES DE VIVIENDA.

Desde una primera solución -barrios obreros- carac

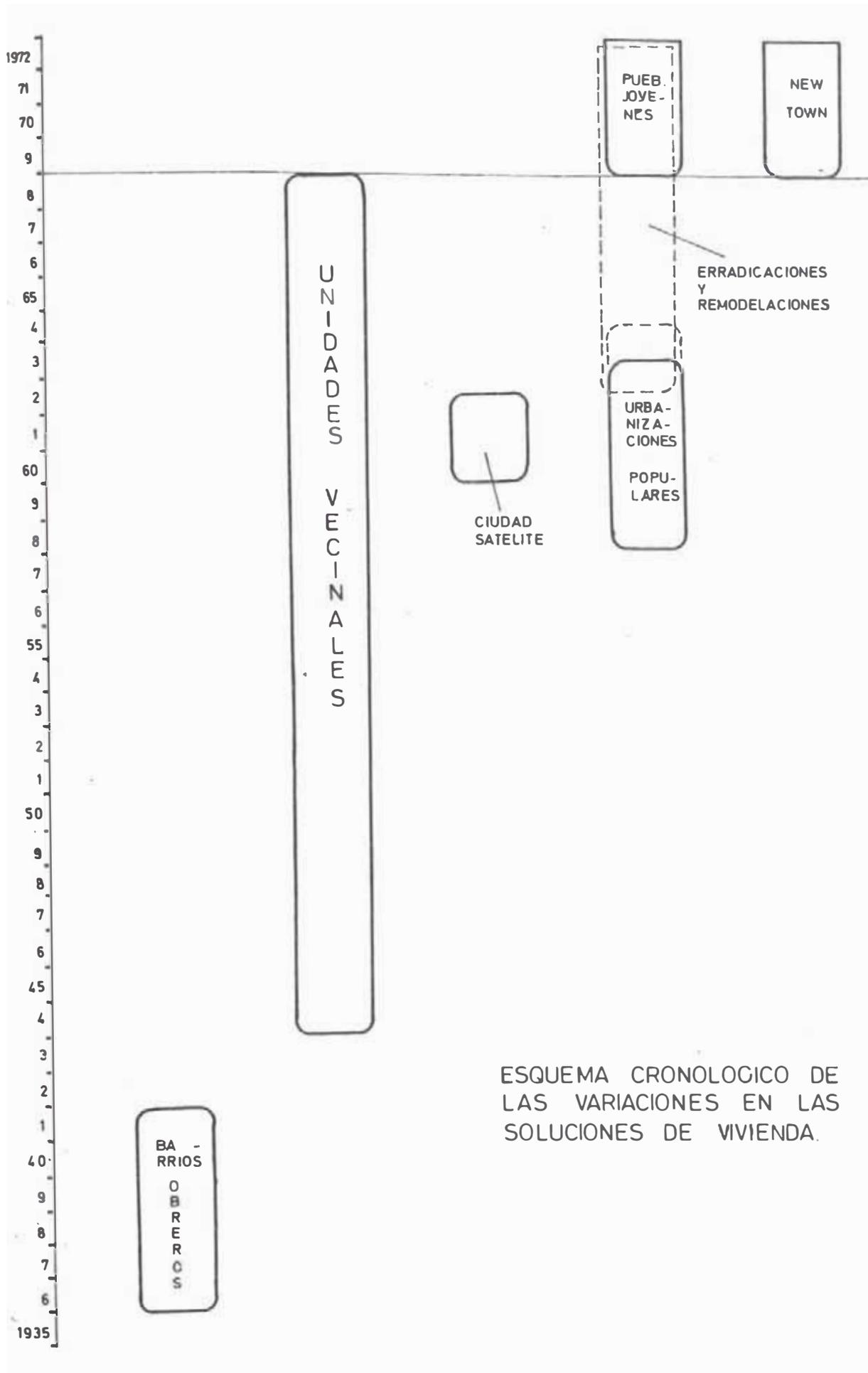
(1) En el esquema que se adjunta hemos tratado de graficar la cronología de los principales mecanismos de acción privada en el campo de la vivienda.

terizada por una concepción restringida a la unidad habitacional, sin incluir criterios de orden urbano; se inicia un proceso definido por la aplicación a destiempo de modelos concebidos en el extranjero y adaptados a las particularidades físicas de nuestro medio. Estos modelos en su mayoría recurren a la aplicación de los principios normadores del diseño de las unidades vecinales, en su afán de racionalizar organizaciones espaciales promotoras de la integración social, a nivel de núcleos relativamente autosuficientes. Se ha comprobado, sin embargo, que los procesos de aplicación de estos principios, al estar condicionados por el interés político de crear una imagen de capacidad ejecutiva; han derivado en el servicio exclusivo a sectores minoritarios de la población.

En el camino estudiado, se presentan además, soluciones practicadas a nivel de experimento, como son la ciudad satélite y las urbanizaciones populares; en el primer caso, buscando la creación de un elemento de radical descentralización de la ciudad (al margen de las intenciones políticas que ya hemos visto) y en el segundo tratando de normar el proceso de integración a la ciudad, de los sectores sociales emergentes. La primera constituye uno de los mayores fracasos de la acción estatal (sino el mayor) en razón de sus deficiencias, a nivel de planificación territorial; y la segunda ha tenido aplicación restringida, por ser un instrumento político ineficiente, en la generación de la imagen de "gobierno que hace obra".

Por otro lado, la concepción de la vivienda de interés social, sufre un cambio significativo a principios de la década del 60; en el plano de la relación Obra-Destinatarío, al pasarse de una concepción de las soluciones al margen de la capacidad económica del destinatario, a una concepción directamente relacionada con la escala de ingresos del mismo. Paralelamente, se definirían nuevos términos de relación entre los planes de desarrollo y los planes de vivienda ampliándose el marco de referencia, para la concepción de soluciones. (1)

(1) Ver el esquema cronológico de variaciones en las soluciones; que se adjunta.



II.LA SITUACION ACTUAL

1.0 EL GOBIERNO ACTUAL

El 3 de Octubre de 1968, se produce el "segundo golpe institucional de las Fuerzas Armadas" (1); que sería justificado mediante el "Manifiesto del Gobierno Revolucionario"- documento firmado por los Comandantes Generales de los Institutos Armados, agrupados en una "Junta Revolucionaria"- argumentándose, entre otras cosas, la necesidad de acabar con:

"...La indefinición, la componenda, la inmaterialidad, el entreguismo, la claudicación, la improvisación, la ausencia de sensibilidad social, caracteres constitutivos de un mal gobierno que en tales condiciones no debía seguir detentando el poder." (2)

Paralelamente a ello, se autodefiniría como un gobierno militar radicalmente diferente a los que lo precedieron, "no se trata de un golpe más"; sustentando para ello una voluntad reformista, basada, en principio, en la auto-imposición de un "Estatuto del Gobierno Revolucionario" en el que definen los objetivos a lograr mediante su acción de gobierno. Objetivos que por lo menos en la intención, lo definen como un gobierno diferente, a los que promovieron las acciones de vivienda que hemos analizado.

"El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada tiene por finalidad principal, alcanzar los siguientes objetivos:

a) Transformar la estructura del Estado, haciéndola más dinámica y eficiente para

(1) COTLER, Julio: Perú: Hoy - "Crisis Política y Populismo-Militar" Siglo Veintiuno Editores - 1971.

(2) "Manifiesto del Gobierno Revolucionario" 2-October-1968.

- una mejor acción de gobierno.
- b) Promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país.
 - c) Imprimir a los actos del gobierno un sentido nacionalista e independiente sustentado en la firme defensa de la soberanía y dignidad nacionales.
 - d) Moralizar al país en todos los campos de la actividad nacional y restablecer plenamente el principio de autoridad, el respeto a la ley y el imperio de la justicia.
 - e) Promover la unión, concordia e integración de las personas fortaleciendo la conciencia nacional." (1)

Los actos del gobierno, en el campo de lo legislativo y administrativo, han evidenciado la intención de cumplir con estos objetivos; sobre todo al emprender una Reforma Agraria que ha variado la estructura tradicional de poder. Medidas similares, se han aplicado en todos los campos de la economía de producción, buscando -según afirman los voceros del gobierno- la obtención de formas de "propiedad social" de los medios; sin embargo, estas medidas no se han reflejado aún en la economía de distribución. La voluntad reformista (2) del gobierno, ha afectado prácticamente todos los sectores de la actividad nacional; aplicando políticas de acción en mayor o menor medida radicales, que bastarían para aceptar la auto-definición de "diferentes", a que antes hacíamos

(1) "Estatuto del Gobierno Revolucionario" 2 de Octubre 1968.

(2) Nos reservamos el calificativo de "revolucionario" para los procesos de cambio dinamizados con la real participación popular y decididos mediante ella.

mención. Pero en el campo de la vivienda esa voluntad reformista no se ha manifestado aún, reduciéndose a la dación de medidas de efectivización administrativa.

El acentuado proceso de urbanización y la agudización de los desequilibrios sociales, en un espacio urbano de sintegrado que se reflejan en el subdesarrollo de las condiciones de vida -y por ende de habitación- de la mayoría de la población urbana; y la ineficiencia de las acciones realizadas hasta el momento, que anteriormente hemos analizado, nos llevan a considerar injustificada esta actitud, y más aún con contradictoria con los postulados ideológicos de un gobierno que se auto-titula revolucionario. Sin embargo, afirmaciones como éstas tienen sólo validez de hipótesis, mientras no las demostremos; para ello, utilizaremos a continuación, dos planos de análisis por confrontación: "Concepción del Proceso de Desarrollo" - Política de Vivienda y esta última con las acciones desarrolladas, tanto a nivel administrativo, como a nivel de las obras realizadas. (1)

(1) Al hablar de análisis por confrontación, no nos referimos a un simple paralelo, sino a la discusión de relaciones y características de coherencia e incoherencia, de validez o ineficiencia; en referencia al proceso histórico analizado en la primera parte de esta tesis y a las valoraciones de orden cuantitativo y cualitativo, que sobre el problema de la vivienda, hacemos en la tercera parte de este trabajo.

O PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En el proceso histórico evaluado, hemos observado que desde principios de la década del 60, los sectores gubernamentales evidencian una, cada vez mayor, voluntad de referir las acciones en vivienda a las acciones para el desarrollo; reconociendo así su indesligabilidad y mutua dependencia. Sin embargo los términos de esta relación aún no han sido convenientemente esclarecidos. Por ello conviene analizar las relaciones existentes entre el actual Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Vivienda.

El 28 de Mayo de 1971, mediante el Decreto Supremo N° 015-71-PM, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo 1971-1975; en cuyo Volumen VII se desarrolla el Plan Nacional de Vivienda, que estaría elaborado en referencia a los objetivos y consideraciones, que describe el Plan Global de Desarrollo (Volumen I). Este Plan Global, a su vez, habría sido elaborado en referencia a una "Concepción del Proceso de Desarrollo", que constituiría la base ideo-política, del proceso en que está empeñado el Gobierno actual.

"El cuadro de los grandes planteamientos ideo-políticos de la revolución se ha completado ya. Las bases de teoría y principios están sentados. Y todo esto sirve y, servirá de sustento normativo a las acciones concretas de la revolución. La praxis revolucionaria de hoy y del futuro tiene ya el aval de un sustento teórico que la hace y la hará inteligible y coherente. En síntesis el decisivo problema conceptual de la Revolución Peruana ha sido ya re

suelto." (1)

Si bien el plan de gobierno constituiría "una versión típica del desarrollo propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)" (2), podemos reconocer, en la Concepción que lo norma, la voluntad de referir las acciones para el desarrollo, a las particularidades de la realidad peruana; conceptuada como subdesarrollada.

"...Una realidad total concreta, existente en un momento y lugar determinados, conforma la matriz de donde parte el proceso de desarrollo. Por tanto este proceso constituye un fenómeno eminentemente histórico, cuyo carácter y significado dependen de consideraciones de tiempo y lugar. Las características de esa realidad definen la naturaleza, el carácter del proceso de desarrollo y sus rasgos distintivos, dentro de un marco histórico determinado. En consecuencia, tal proceso no puede tener definición universalmente válida." (3)

Cabe entonces suponer que esta consideración es igualmente válida, para referir las acciones en el Sector Vivienda a las particularidades de nuestra realidad, prescindiendo de aquellas que son exigidas por otras circunstancias. Desde nuestro punto de vista éstas son afirmaciones perfectamente coherentes y lógicas; más, si bien parecen implicar que la política de vivienda, es normada por ellas; veremos luego,

(1) Discurso del General Juan Velasco A. en la Clausura de CADE/72 en Paracas. 19 de Noviembre de 1972.

(2) COTLER, Julio - Perú: Hoy - "Crisis Política y Populismo Militar" Siglo Veintiuno Editores. 1971.

(3) PLAN DEL PERU: "Concepción del Proceso de Desarrollo"-Volumen I, Plan Global - 1971.

que no resulta siendo así. Pese a que el mismo documento sus-
tenta ampliamente esta necesidad, al descartar los modelos
de desarrollo tradicionales, recurrentes en cambios de orden
puramente cuantitativo sin llegar a la alteración de las con-
diciones de dependencia y subordinación que califican nues-
tra realidad.

"Esta innegable realidad (subordinación y dependencia) indica que para los países de pendientes el desarrollo no puede postular se con los mismos criterios de los países capitalistas puesto que la evaluación, el cambio cuantitativo, la modernización en el interior de una situación de capitalismo y dependencia, agudizaría más nuestro estado de dependencia y por ende de subdesarrollo... En consecuencia el desarrollo es un fenómeno dinámico... cuya orientación y objetivos no pueden ser establecidos en ausencia de consideraciones políticas por cuanto implican una decisión deliberada de superar la situación preexistente transformándola íntegramente." (1)

Nuevamente encontramos coherencia a nivel conceptual, y afirmación ideológica de la voluntad de cambio de "la situación preexistente", en términos cualitativos; sustentándose así la condición de gobierno diferente y rechazando de plano los mecanismos de cambio propugnados por los precedentes; permitiéndonos suponer que los mecanismos de acceso a la vivienda, estarían incluidos en aquella situación que se quiere transformar "íntegramente"; más aún cuando la alternativa deseada sería cualitativamente condicionada, por los me-

(1) "PLAN DEL PERU: "Concepción del Proceso de Desarrollo".- Volumen I - Plan Global. 1971.

dios empleados en su obtención.

"En el Perú de hoy no se está planificando ni programando para mantener el Statu Quo. Se está planificando para alterarlo de modo substancial. Esto supone plantear el trabajo de la planificación sobre bases radicalmente distintas de las que tradicionalmente han sido utilizadas en el país. Esta radical diferencia con el pasado parte de la nueva concepción del desarrollo - como proceso de transformaciones estructurales en los órdenes económico, social, político y cultural." (1)

Sobre la base de esta "Concepción del Proceso de Desarrollo"; se han resumido aquellos aspectos de la problemática nacional, que se desea resolver o cambiar mediante el "proceso revolucionario"; y si bien constituyen tan sólo valoraciones a nivel genérico, evidencian estar coherentemente referidas a las múltiples particularidades de la realidad nacional, de las que deriva y es parte, la problemática de la vivienda.

"1.- Existencia de una rígida estructura social caracterizada por agudos contrastes en la distribución de la riqueza y en las posibilidades de acceso a los bienes y servicios que la sociedad como un todo produce. Las grandes distancias sociales generadas en última instancia por esta apropiación diferencial de la producción social, hacen imposible la creación de una imagen nacional verdaderamente unitaria." (2)

Debemos entonces preguntarnos si la vivienda, ¿es o

- (1) "PLAN DEL PERU": "Concepción del Proceso de Desarrollo". Volumen I - Plan Global. 1971.
- (2) PLAN DEL PERU: "Aspectos Fundamentales de la Problemática Nacional" - Volumen I - Plan Global. 1971.

no, uno de los servicios que la sociedad produce o debiera producir?, si es así ¿no debe la acción estatal en vivienda, ser parte de las acciones para la eliminación de los contrastes en el acceso a la vivienda?, aceptando que sólo el cambio de las estructuras socio-económicas, alterará radicalmente esa situación.

"2.- Desarticulación de un aparato económico cuya capacidad productiva es incipiente y cuyos efectos de propagación, son casi nulos, la desarticulación del aparato económico tiende a reforzar una correspondiente desarticulación regional y ambas dificultan una efectiva integración del país y su economía."(1)

El Sector Vivienda, debe intervenir efectivamente, en el acondicionamiento territorial para la articulación del aparato económico y de hecho lo hace; pero ¿es eso suficiente para lograr la propagación de un aparato económico?, si aceptamos que ésto es razón directa de la eficiente utilización de los recursos humanos y naturales, siendo el trabajo el más importante de los primeros; ¿no debe el sector vivienda capitalizarlo para sus acciones? cuando el 53% de la población urbana no tiene otra capacidad económica significativa?. El análisis de las obras realizadas por este régimen, demuestra la ausencia de este tipo de valoraciones, en la práctica; sin embargo a nivel teórico, éstas han sido tomadas en cuenta, aunque en la mayor parte de los casos sólo como con-

(1) PLAN DEL PERU: "Aspectos Fundamentales de la Problemática Nacional" - Volumen I - Plan Global, 1971.

sideraciones genéricas.

En oposición a las características de la problemática nacional que hemos referido -a las que se añade la subordinación de la economía peruana a los centros foráneos de decisión- el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú ha definido "tres grandes propósitos de desarrollo"; de validez indiscutible por constituir ideales de referencia para el proceso de desarrollo a largo plazo.

- "A.- Conformación de una sociedad más justa sin privilegios, exenta de marginación y discriminación económica, social, política o cultural, que brinde crecientes posibilidades para conseguir el pleno e integral desarrollo de las capacidades humanas y el afianzamiento de una auténtica cultura nacional.
 - B.- Desarrollo acelerado y autosostenido - sustentado fundamentalmente en las potencialidades internas del país, a través de una estructura productiva articulada e integrada tanto sectorial como regionalmente y caracterizada por un aumento sustancial del producto interno, un mayor grado de eficiencia en el uso de los recursos humanos y naturales y una mayor racionalidad en la ocupación del territorio nacional.
 - C.- Afianzamiento de la soberanía nacional lo que implica reducir drásticamente - las actuales condiciones de dependencia generalizadas y de vulnerabilidad de la economía, garantizando el control nacional de los recursos internos, modificando el esquema tradicional de relaciones económicas internacionales y dinamizando la contribución complementaria del sector externo en concordancia con la política nacional de desarrollo.
- (1)

(1) PLAN DEL PERU: "Aspectos Fundamentales de la Problemática Nacional" - Volumen I - Plan Global, 1971.

Deberíamos pensar por tanto que la política de vivienda implicada en el Plan de Vivienda a Mediano Plazo, está orientada en referencia a estos "propósitos".

3.0 PLAN DE VIVIENDA. 1971-1975

En Agosto de 1970 se concluyó el Plan Sectorial de Vivienda 1971 - 1975, el cual se reajustaría en referencia al Volumen 1, Plan Global, del Plan Nacional de Desarrollo. En el Plan de Vivienda así resultante, se encuentran los elementos normadores de la acción en vivienda del presente gobierno; tanto a nivel conceptual -Lineamientos de la Política Global del Sector Vivienda- como a nivel de objetivos específicos. Los primeros, es de suponer, constituirían el elemento de ligazón con las intenciones globales de desarrollo, que anteriormente veíamos.

El Plan de Vivienda, al definir los "lineamientos de la política global, aclara de manera previa que:

"Planteados los problemas de fondo del Sector como derivados de la estructura socio-económica del país, su solución es indesligable del proceso de transformación de dicha estructura y es al mismo tiempo concomitante con la etapa de desarrollo." (1)

Esta es una afirmación, que en términos generales no resulta nueva en el proceso histórico que analizamos; (2) sin perder por ello validez, y lo que es más, se ha ido afirmando como resultado del incremento de las condiciones que la generaron. Es evidente que la puesta en práctica de toda política de vivienda, se verá limitada en su efectividad, mientras

(1) PLAN DEL PERU -Volumen VII-Plan de Vivienda- Agosto, 1971.

(2) Ver Anexo, entrevistas a los arquitectos:

Alfredo Dammert, Víctor Smirnoff, Carlos William y Manuel Valega.

las condiciones estructurales subsistan; pero no resulta menos cierto que estas condiciones se superan mediante la acción inmediata, ya que las demandas del momento, por su grado de urgencia, no permite esperar las condiciones que garanticen el máximo de eficiencia a las iniciativas; por tanto aceptaremos que las soluciones a los problemas "de fondo" del sector "serán concomitantes con la etapa de desarrollo"; pero si esta "etapa" es parte de un proceso de desarrollo, las soluciones deben ser elementos dinamizadores de ese proceso, y de ninguna manera un resultado estático porque derivarían en un obstáculo y freno del mismo.

Aparentemente, estas condiciones se han tenido en cuenta a nivel conceptual al elaborar los "Lineamientos de la Política Global del Sector Vivienda", por lo menos, en lo que se refiere a crear la infraestructura para la articulación económica y la integración nacional.

"El sector vivienda debe considerarse como un elemento de servicio que coadyuve, dentro del Plan Nacional de Desarrollo a las acciones de los sectores productivos, complementando las medidas tendientes al acondicionamiento territorial de las áreas estratégicas seleccionadas." (1)

Así mismo, por primera vez en el proceso estudiado se define la necesidad de que las obras de infraestructura que realice el sector, normen la acción del sector privado; a fin de lograr el control estatal de las áreas de expansión urbana; control cada vez más necesario dado el crecimiento desintegra-

(1) PLAN DEL PERU: Volumen VII -Plan de Vivienda- Agosto de 1971.

e inarmónico de nuestras ciudades, al que no pocas veces han contribuido las soluciones estatales de vivienda.

"Se deben realizar los máximos esfuerzos de carácter promocional y financiero, con el fin de llevar a cabo las obras de infraestructura y de servicios comunales que contribuyan a adecuar y enmarcar la acción del sector privado; esfuerzos que deben converger hacia un estricto control por parte del Estado en las áreas de expansión urbana."
(1)

La acción del sector a niveles más restringidos, es focada, desde dos puntos de vista diferentes; en un primer so se muestra la intención de recurrir a soluciones que contribuyan a la producción de alteraciones de orden cualitativo paralelas a las de orden cuantitativo, dados los mecanismos que aplica su puesta en práctica.

"Se debe otorgar atención prioritaria a las acciones que permitan dar carácter multiplicador a las inversiones que se realicen en el Sector, con el fin de dar trabajo a un mayor número de la mano de obra actualmente desocupada o subocupada.

- Deberá tenderse hacia la conversión del trabajo en inversión fundamentalmente mediante el sistema de esfuerzo propio en los asentamientos urbanos de grupos de bajos ingresos y en el medio rural.

- En el desarrollo del complejo de la industria de la construcción deberán conjugarse tanto los criterios de aumento de la productividad como los de desestimación de tecnologías que tiendan a desplazar mano de obra cuando su aplicación no sea necesaria." (2)

Este lineamiento es el único de los cuatro que com

(1) y (2) PLAN DEL PERU: Volumen VII -"Lineamientos de la Política Global del Sector Vivienda".

ponen el conjunto que analizamos; que implica mecanismos de solución con posibilidad de generar cambios de orden cualitativo al incluirse la participación de los sectores demandantes, como elemento vitalizador e incluso "promotor" de las soluciones y en cuanto permitiría el acceso a la vivienda de los sectores de la población, que en razón de su situación económica, tienen en el trabajo su mayor "recurso económico" sinó el único. Por otro lado, la desestimación de tecnologías que impliquen el uso de muy poca mano de obra, significaría un paso positivo, al significar la intervención de un mayor número de personas en el proceso productivo; condición importante para lograr la participación de las mayorías en las decisiones de orden económico.

Sin embargo este "lineamiento" no ha sido, totalmente puesto en práctica. Ello se debería a una de dos razones: o porque programas realizados bajo estos criterios, no son efectivos en la generación de la imagen de "capacidad ejecutiva" del gobierno, al constituir soluciones a largo plazo y menos efectistas que las tradicionalmente desarrolladas para mostrar una obra de magnitud en corto tiempo; o porque las pocas experiencias realizadas en épocas precedentes (1), terminaron costando más de lo pensado, en razón de la burocracia que implicaba el desarrollarlos bajo los términos en que eran concebidos. Cualquiera de las dos o ambas pueden ser la respuesta, en todo caso se ha preferido continuar el camino emprendido, en materia de vivienda, por el régimen anterior.

(1) Ver Segundo Período de Manuel Prado: Urbanizaciones Populares.

El último "lineamiento" es el que ha normado, mayormente, la política de vivienda actual, afirmándose la coordinación Estado-Instituciones de Ahorro y Crédito, en una medida que ha fortalecido el condicionamiento de la acción estatal a las intenciones e intereses de los inversionistas privados.

"Se debe estimular a la acción privada para que construya las viviendas que el país necesita; esto es, atender las necesidades de los grupos mayoritarios de reducida capacidad económica, de acuerdo a sus posibilidades reales, mediante medidas de incentivación, de promoción de organizaciones cooperativas para vivienda, de adecuación, de las instituciones de crédito para vivienda a las características de la población que se quiere atender y de racionalización de los procesos de construcción.

- Los incentivos se deberán dar a favor de la construcción de vivienda calificada de tipo económico, desincentivando al mismo tiempo la construcción de la vivienda que escape a esta calificación.

- Es menester constituir las organizaciones de base para una óptima utilización de los recursos de todo orden disponibles.

- Las actuales instituciones de crédito para la vivienda orientarán su acción de manera de abarcar una gama más amplia de sectores de bajos ingresos de acuerdo a sus posibilidades reales.

- Se desarrollarán investigaciones y experimentaciones en el campo de la construcción de vivienda tendientes a lograr una utilización sistematizada de los materiales locales y un mejoramiento en los procesos constructivos, adoptando tecnologías no tradicionales." (1)

Hemos creído conveniente citar este lineamiento pe se a su extensión, porque él contiene la voluntad estatal, que está actualmente normando la acción coordinada con el sector

(1) PLAN DEL PERU: Volumen II -"Lineamientos de la Política Global del Sector Vivienda".

privado; pero que ha derivado en la coordinación con un sector privado específico y delimitable, aquel que posee los recursos de capitalización.

Aquí se muestra la intención de que la ~~coordinación~~ con el "Sector Privado", derive en el servicio de los sectores mayoritarios de reducida capacidad económica; mediante el uso de los capitales, de las instituciones de ahorro y crédito. Sin embargo si comparamos la magnitud de la obra realizada para los sectores medios con la realizada para los sectores de nivel económico medio, veremos que la primera es largamente superior, a la segunda.

Según el Arquitecto Manuel Valega, Presidente del Banco de la Vivienda, ésta es una situación que va a cambiar al trasladarse a SINAMOS, la obligación de atender (en vivienda) a los sectores mayoritarios. Pero debemos recordar que hasta el momento SINAMOS sólo ha realizado un programa de auto-ayuda de 60 viviendas, de manera experimental y con el fin de lograr una organización social para la acción política; mientras que en Túpac Amaru se han construído 1,800 viviendas y en Los Próceres se piensa edificar 10,000 viviendas (ésto sólo en Lima).

"Va a producirse un cambio, puesto que SINAMOS es una cosa recién creada. Entonces nos ha tomado con los presupuestos comprometidos; pero ahora estamos tendiendo a apoyar a estos niveles económicos.....
..... El Ministerio todavía sigue por inercia lo que se inició hace algún tiempo, pero eso tiene que ir disminuyendo poco a poco." (1)

(1) Ver en Anexo, entrevista al Arq. Manuel Valega S.

Por otro lado esta acción coordinada con el capital privado, no sólo ha determinado que la vivienda de interés social sea definida por estándares muy elevados y por tanto alejados de las posibilidades de las mayorías (1); sino que ha generado una imagen de la vivienda de Interés Social, que al constituirse en uno de los modelos de aspiración de los sectores mayoritarios, ha llevado a ver en ella la vivienda que el Estado "debe" entregar. Evidentemente, esta acción coordinada, debe producirse, si se tiene en cuenta que en las actuales condiciones el Estado no puede prescindir de los recursos económicos en servicio a un sector minoritario, mediante programas masivos de viviendas, ¿de qué manera produce cambios cualitativos? además, estas acciones preferenciales, ¿no están fortaleciendo la marginación de los sectores mayoritarios?

Es en razón directa a estos lineamientos de política global que se elaboraron los objetivos de acción a mediano plazo; que podemos resumir de la siguiente manera:

- Coadyuvar y encauzar el actual proceso de urbanización, concentrando la acción en centros poblados prioritarios.

- Orientar y controlar, por parte del Estado, en forma integral, el proceso de urbanización para el desarrollo de los centros poblados existentes o por crearse, ejerciendo una influencia directa en el cambio de uso, intensidad de uso, y valor del suelo urbanizable.

(1) Ver más adelante: "Nuevas Leyes" - Ley de Promoción a la Industria de la Construcción.

- Maximizar las posibilidades de resolver los problemas de habitación de la población según la forma en que sea deseable y dable para diferentes categorías socio-económicas, ejerciendo el Estado una acción prioritaria en relación a tugurios y Pueblos Jóvenes.

- Asegurar que las áreas residenciales cuenten con los servicios públicos y comunales indispensables a una vida urbana debidamente integrada.

Desde el punto de vista de la célula habitacional, el objetivo principal es facilitar a los grupos de baja capacidad económica, los medios para mejorar sus condiciones de habitación, para lo cual se plantean los siguientes objetivos a mediano plazo:

- Dictar las disposiciones legales que estimulen, simplifiquen y agilicen todo tipo de operaciones relativas a vivienda. (Estas ya habrían sido dictadas en su totalidad según, el Arq. Manuel Valega S.(1)).

- Promover la dotación de las redes de agua, desagüe y servicios comunales en las principales ciudades del país poniendo énfasis en sus áreas decadentes del tejido urbano y en sus Pueblos Jóvenes.

- Promover y/o ejecutar proyectos de urbanizaciones que involucren la habilidad de tierras, servicios urbanos, y la construcción de unidades habitacionales de nivel mínimo así como proyectos de lotes servicios.

(1) Ver Anexo, entrevista al Arq. Manuel Valega S.

- Promover la dotación de viviendas para familias, de niveles económicos medios y menores, en los centros poblados de presión demográfica crítica, mediante la erradicación de tugurios y la rehabilitación de áreas decadentes.

- Participar en los estudios sobre vivienda rural a fin de llevar a cabo una acción concertada con los sectores comprometidos.

- Participar en estudios e investigaciones para incrementar la productividad de la industria de la construcción referida a vivienda, incentivando la utilización de materiales y la aplicación de nuevas tecnologías que permitan el abarataamiento de la vivienda. (1)

Hasta 1975 no podremos saber si estos objetivos se cumplieron o no, sin embargo sí podemos ver en los mecanismos que se ponen en práctica para su obtención, si hay o no, posibilidades efectivas de obtenerlos; por ello más adelante hacemos un análisis por confrontación del plan de vivienda con las obras más significativas, realizadas para su cumplimiento.

(1) PLAN DEL PERU: Volumen VII: Plan de Vivienda 1971.

4.0 EL SISTEMA ADMINISTRATIVO

En consecución de los objetivos planteados en el Estatuto Revolucionario, el nuevo Gobierno emprendió una pronta reforma de la estructura del Sector Público. Es así, que el 3 de Diciembre de 1968, se promulga el Decreto Ley N° 17271, en el cual se ordenaba y redistribuía las funciones de cada Ministerio, para buscar que:

"El Sector Público se conduzca como agente dinámico que haga posible la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales y una mejor orientación de las políticas del desarrollo y de seguridad nacional." (1)

Con la dación de este Decreto Ley se establece por primera vez el Ministerio de Vivienda, al cual le corresponde:

"El fomento y mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población; la remodelación y planificación urbana; los estudios e investigaciones tendientes a orientar el desarrollo de la construcción en el país; y el impulso de los programas de promoción comunal." (2)

Con dicho Decreto Ley (3), se establecen las bases para una organización administrativa estatal mucho más eficiente, porque se le concibe integralmente, adecuándose mejor a las necesidades administrativas del país; además el hecho de que cada Ministerio tenga una estructura semejante permite una co-

(1) De los considerandos del Decreto Ley N° 17271.

(2) Artículo N° 16 del mismo Decreto Ley.

(3) Se persigue alcanzar los objetivos auto-impuestos en el Estatuto Revolucionario, en el sentido de: "Transformar la estructura del Estado, haciéndola más dinámica y eficiente para una mejor acción de gobierno."

laboración inter-ministerial mayor, en los diferentes niveles de dirección. Sin embargo, esta mejor adecuación administrativa, no ha significado un cambio en la manera de afrontar los problemas del Sector Vivienda.

A. Ministerio de Vivienda.

Con la dación del Decreto Ley N° 17528, "Ley Orgánica del Sector Vivienda" del 21 de Marzo de 1969 y del Decreto Ley N° 18703, "Ley de Modificación de algunos artículos del Decreto Ley N° 17528" del 2 de Diciembre de 1969, se establece la estructura del Sector Vivienda; encargándose a éste, las funciones que originalmente se le otorgó al Ministerio de Vivienda. (1)

Esta vez se le encomienda al Ministerio de Vivienda:

"Planear, dirigir, controlar y coordinar, las actividades de vivienda de carácter público y orientar, fomentar y regular, las actividades privadas del Sector Vivienda, a fin de facilitar el desarrollo socio-económico del país." (2)

Y como funciones específicas:

- "a. Establecer normas para el desarrollo-urbanístico de los centros poblados, de acuerdo a criterios técnicos de planeación física y en armonía con los planes de desarrollo económico-sociales.
- b. Formular, actualizar y aprobar los planes de desarrollo urbano, así como e-

(1) Creemos que esta corrección de términos, se debió más que todo, a un apresuramiento en la dación del D.L.N° 17271.
 (2) Del Decreto Ley N° 17258.

- jercitar el control de los procesos de urbanización de tierras directamente, o por delegación en los Municipios que reúnan las condiciones necesarias.
- c. Formular, promover y/o ejecutar proyectos de renovación y rehabilitación urbana, tendientes a la erradicación, de los tugurios y barrios decadentes.
 - d. Formular, promover y/o ejecutar proyectos y programas integrados de vivienda y/o equipamiento urbano, en armonía con los planes de desarrollo urbano.
 - e. Dictar medidas que aseguren el abaratamiento de la tierra urbanizable y de las viviendas.
 - f. Promover y/o ejecutar la construcción de obras destinadas a proveer la infraestructura urbana del país.
 - g. Promover y/o ejecutar proyectos de investigación técnica y social, con miras a obtener un uso más racional de los elementos y procedimientos constructivos, así como un mejor ajuste de los proyectos y programas a las realidades sociales de los grupos humanos a servir.
 - h. Ejecutar proyectos y programas de promoción comunal.
 1. Asesorar y coordinar a los programas y personas que realicen actividades - propias del Sector." (1)

Son funciones, básicamente recogidas de las atribuciones que tenía la institución pública precedente, encargada del problema de la vivienda, y que ahora sólo se presentan jerarquizadas y actualizadas con la reforma administrativa efectuada. Por tanto, la validez de la acción del Ministerio de Vivienda será resultado de las intenciones políticas y de las condiciones que deriven del marco legal actual; sin embargo, pese a ser un organismo fundamentalmente ejecutor, de

(1) Artículo N° 8 del Decreto Ley N° 17258.

bemos recordar que quienes lo conducen (Ministro y Directores Generales), sí tienen participación directa en las decisiones políticas -participaron en la elaboración del Plan del Perú- y sobre todo son los que deciden los medios, a su parecer, "más adecuados" para el logro de los fines políticos.

Consideramos que, el mayor aporte del citado Decreto Ley, radica sobre todo en la creación de un sistema administrativo a nivel sectorial, mucho más eficiente (1) y que pretende adecuarse mejor a las, cada vez, mayores demandas.

B. Empresa de Administración de Inmuebles del Perú. EMADIPERU.

La Empresa de Administración de Inmuebles del Perú (EMADIPERU) ha sido creada como organismo público descentralizado, perteneciente al Sector Vivienda, por Decreto Ley N° 17528 del 21 de Marzo de 1969, encargándosele:

"...del mantenimiento, adjudicación y arrendamiento, venta y administración general de los inmuebles que el Ministerio de Vivienda ponga a su cargo y de los servicios propios de los mismos, así como la recaudación de las retribuciones, rentas, ventas y alquileres que produzcan." (2)

Además se especifica que:

"Los Organismos Públicos Descentralizados se ceñirán a la política general de vivienda, de conformidad con los planes del Sector, coordinando su acción con el Ministerio, el que controlará sus actividades." (3)

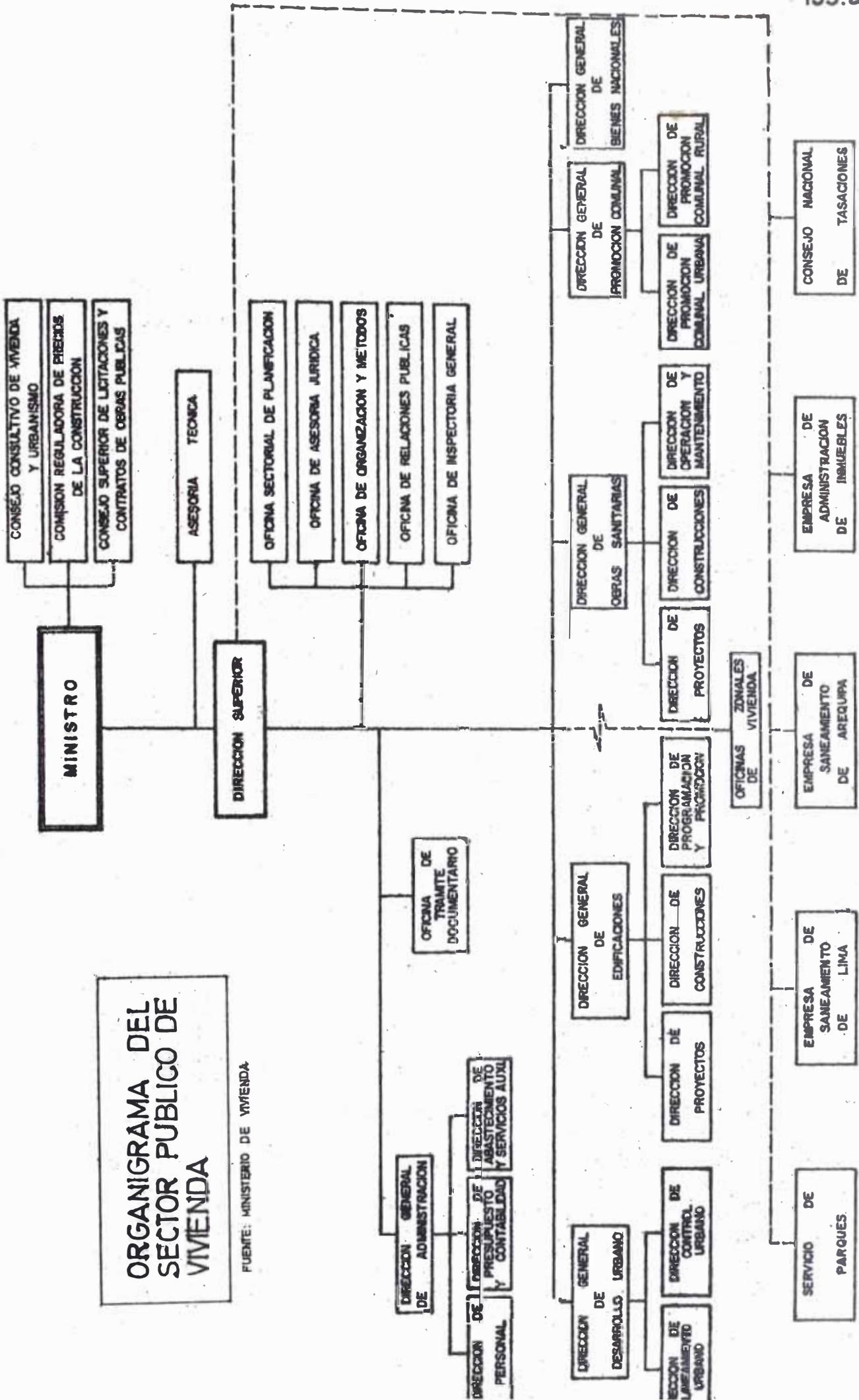
(1) Ver Organigrama del Sector Público de Vivienda, que se adjunta.

(2) Del artículo N° 21 del Decreto Ley N° 17528.

(3) Del artículo N° 23 del mismo Decreto Ley.

ORGANIGRAMA DEL SECTOR PUBLICO DE VIVIENDA

FUENTE: MINISTERIO DE VIVIENDA



EMADIPERU se crea fundamentalmente (1), con la finalidad de centralizar y reunir en un organismo especializado, funciones que por su naturaleza requieren de una gran eficiencia y una efectiva operatividad.

Su labor se puede resumir básicamente así:

- difusión de los programas habitacionales;
- inscripción de postulantes;
- calificación de solicitudes de vivienda (dentro de las normas que rige el respectivo reglamento de EMADIPERU);
- entrega de viviendas a los adjudicatarios; y, recuperación de las inversiones.

Debido a esto último, y como reinversión de estos capitales, a EMADIPERU le corresponde financiar los programas que ejecuta el Ministerio de Vivienda, limitándose a prestar un servicio de apoyo a los planes del Sector. Asimismo está encargado de tramitar los correspondientes procedimientos de expropiación, tanto para la habilitación de tierras urbanas, como por la erradicación de zonas tugurizadas. Además puede establecer convenios con otros organismos públicos y privados, para prestar su capacidad operativa en labores propias de la Institución. (2)

(1) EMADIPERU inició sus operaciones el 1° de Julio de 1969, mediante el Decreto Ley N° 17729, que aprobó su estatuto y estructura. El Decreto Ley N° 18339 modificó y complementó sus funciones.

(2) En este sentido, tiene actualmente establecidos convenios con: el Banco de la Vivienda del Perú, CRYRZA, PETROPERU, SINAMOS, etc.

Si bien es cierto, que EMADIPERU es una institución que ha permitido actualmente, elevar notablemente el grado de recuperabilidad de las inversiones efectuadas anteriormente, debido a que cuenta con una autonomía e implementación necesaria, para la ejecución de unos fines específicos (básicamente encargada de establecer las relaciones cuantitativas entre el poblador y el Estado), podemos afirmar que es una institución, exclusivamente, de apoyo administrativo de la política de vivienda que el Ministerio determina.

C. Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social. SINAMOS.

El SINAMOS ha sido creado por Decreto Ley N°18896 del 22 de Junio de 1971 y luego implementado por Decreto Ley N° 19352 del 4 de Abril de 1972, con la finalidad de:

"lograr la consciente y activa participación de la población nacional en las tareas que demande el desarrollo económico y social." (1)

Para ello, ha reunido organismos que actuaban autónomos y que habiendo sido creados en diferentes épocas y para distintos fines, configuraban mecanismos de acción desintegrados de la política de desarrollo (2). Al SINAMOS se le encarga:

(1) Del Artículo 2° del Decreto Ley N° 19352.

(2) Ellos eran: Fondo Nacional de Desarrollo Económico, Corporaciones Departamentales de Desarrollo, Juntas de Obras Públicas, Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo, Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes, Dirección General de Promoción Comunal, Dirección de Organizaciones Campesinas, Dirección de Promoción y Difusión de Reforma Agraria.

- "a. Fomentar la capacidad creadora de la población para que desenvuelva sus energías y potencialidades en acciones para su propio desarrollo con el apoyo del Gobierno;
- b. Promover la organización de la población en unidades dinámicas tanto territoriales como funcionales, de carácter comunal, cooperativo y similares;
- c. Alentar las acciones que se realicen mediante aporte popular para el adecuado equipamiento rural y urbano." (1)

Para la acción del SINAMOS, se la elegido, como uno de los campos "prioritarios", a "los pueblos jóvenes y áreas de subdesarrollo urbano interno" (2), donde se concentra un volumen mayoritario de la población urbana del país.

A un año de su creación, el SINAMOS ha comenzado a abarcar el campo de acción que había sido reservado para el Ministerio de Vivienda; procediendo al desarrollo de labores de habilitación urbana elemental, y recientemente, a la aplicación de programas de construcción de viviendas unifamiliares, mediante el sistema de ayuda mutua; pero con una finalidad distinta: usar la voluntad de acceso a la vivienda y los mecanismos de ayuda mutua, como un medio para lograr una organización social, para a partir de ella, desarrollar acciones tendientes a su movilización.

Esto en esencia es correcto, pero, ¿no se están duplicando funciones? ¿No se supone que el SINAMOS es una or-

(1) Del artículo 6° del Decreto Ley N° 19352.

(2) Otros ámbitos son: las organizaciones juveniles, laborales, económicas de interés social, rurales, culturales y profesionales.

ganización de apoyo?; si el Ministerio de Vivienda es el encargado actual de las soluciones de vivienda, ¿no debería ser éste el encargado de servir a los sectores mayoritarios del país? o ¿es que cada sector social va a contar con un organismo estatal especial?; por otro lado, si el proceso de desarrollo requiere de una acción integrada, esta subdivisión o duplicación de funciones, ¿no constituye más bien un elemento de desintegración? Si bien, quizá resulta temprano para responder estas preguntas, sí creemos que toda participación, no sólo debe nacer de la voluntad consciente de las personas -en el sentido menos dogmático de la palabra- sino además, debe implicar la real participación en las decisiones.

Evidentemente, la vivienda puede ser un elemento de base para el desarrollo, pero el proceso histórico analizado nos permite afirmar, que no debe convertirse en un mecanismo de capitalización del apoyo popular, para sustentar el poder de los gobiernos, por cuanto éste último usualmente ha significado, la explotación de las necesidades de vivienda y no la voluntad real de superarla.

D. El Sistema MutuaL.

Aunque el Sistema MutuaL como tal, no es parte integrante del aparato administrativo estatal, consideramos necesario incluirlo en esta parte, porque sus acciones dentro del Sector Vivienda están normadas por el Banco de la Vivienda del Perú, que sí forma parte del sistema administrativo actual, como banco estatal administrador de los recursos obte-

nidos de sus diferentes fuentes de financiamiento; por lo tan to, el análisis se centralizará en el Banco de la Vivienda - del Perú.

La estructura del Banco de la Vivienda ha sido mo dificada por Decreto Ley N° 17863 de Octubre de 1969, "para e fectos de viabilizar su rol de organismo financiero del Sec- tor". (1) Se trata sobre todo, de una reforma del marco ins- titucional y financiero; con lo cual se intenta reforzar su estructura y permitirle desarrollar, más ampliamente, sus o- peraciones; integrándolo a los nuevos requerimientos de la ac- tual política de vivienda.

Esta reforma se basa en tres aspectos:

- "-Constituir a las Mutuales de Vivienda, en un sistema financiero integrado, a escala nacional;
- Dotar al Banco de la Vivienda del Perú, de fuentes permanentes de financiamiento;
- Hacer mayor el grado de coordinación en- tre las instituciones del sector público, y del sector privado." (2)

Por consiguiente, el Banco de la Vivienda del Perú se reafirma en las funciones que venía desarrollando anterior mente, y nos referimos, en el sentido de "promocionar", finan- ciar, supervisar y prestar asistencia técnica" a las Cajas de Ahorro y Préstamo para Vivienda y a las Asociaciones Mutua- les de Crédito para Vivienda (instituciones conocidas con el nombre genérico de Mutuales); que como ya hemos dicho, son las instituciones que fomentan y determinan un tipo de vivienda

(1) y (2) "Memoria 1971" del Banco de la Vivienda del Perú.

de "interés social".

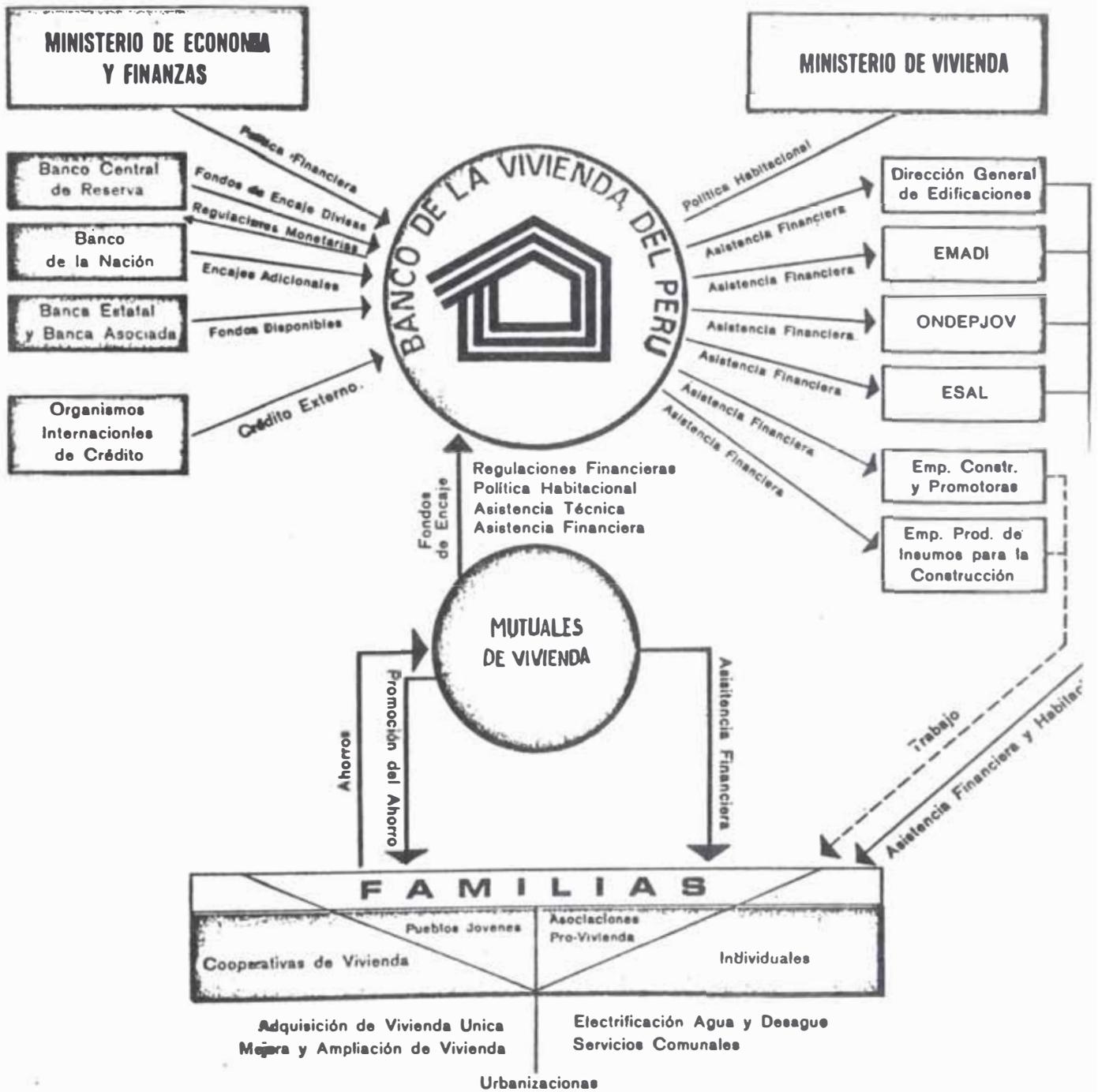
Desde 1970, amplía sus operaciones hacia los llamados programas directos, que consisten en financiar la etapa de ejecución de los proyectos (viviendas de tipo económico de nivel mínimo), y otorgar el valor de estos programas en créditos, a las instituciones que financian viviendas, a un plazo de ocho años, para que, éstas a su vez otorguen préstamos individuales, con un plazo de 20 años. El objetivo perseguido - con este tipo de operaciones financieras, es el de acelerar la velocidad de rotación de los recursos y aprovechar las economías que significan la producción masiva de viviendas. El Proyecto Habitacional Túpac Amaru ha sido efectuado bajo el programa financiero descrito.

El gráfico que se adjunta, tomado de la "Memoria 1971" del Banco de la Vivienda del Perú, nos dará una idea más completa del marco operacional que desarrolla dicha institución, dentro del actual sistema administrativo nacional.

Dentro del Sector Vivienda, el Banco de la Vivienda del Perú se desarrolla como una institución de apoyo financiero de la política que el Ministerio de Vivienda determina, actuando como nexo entre el Sector Público y el Sistema Mutual. Al respecto, en aplicación de nuevas medidas legales, recoge y administra los capitales captados (ahorros) por las Mutuales, obligando a dichas instituciones para que trabajen en los programas de "vivienda de interés social" (1), lo cual como vere

(1) Ver anexo, entrevista al Arquitecto Manuel Valega S.

INSTITUCIONES RELACIONADAS CON BANCO DE LA VIVIENDA DEL PERU



mos en el siguiente punto, no significa actuar para los niveles más necesitados. Su labor continúa básicamente en forma semejante como lo venía haciendo con el régimen pasado, sobre todo en el papel de institución administradora de los programas de inversión privada extranjera, para ser canalizados por medio de las Mutuales, al público; y como entidad reguladora del gran potencial económico privado (1), que representa el Sistema Mutua.

E. Otras Instituciones.

Dentro del sistema administrativo en análisis, existen además otras instituciones, tanto públicas como privadas, que participan en volumen significativo, financiando programas de construcción de viviendas. Por ello, nos limitaremos en este punto, a hacer un breve recuento de la participación de dichas instituciones en las soluciones de vivienda.

Los Seguros Sociales del Obrero y del Empleado, incorporados recientemente como organismos públicos descentralizados del Sector Trabajo, participan en dos tipos de programas (2): los primeros, en construcciones o adquisiciones para ser asignados bajo el régimen de alquiler (3), que devengan en una alta rentabilidad, para conseguir el incremento de sus capitales; y los segundos, en obras de "interés social" para sus

(1) Hasta fines de 1971, existían 528,000 ahorristas inscritos en el Sistema Mutua, lo cual representa un capital de 5,796 millones de soles.

(2) Participación que es significativa, recién a partir de 1963.

(3) Dichos programas constituyen el 90% de sus inversiones.

asegurados, pero usualmente referidos a los niveles económicos con los cuales trabaja el Sector Privado (1). Desde Octubre de 1969 y por medio del Decreto Ley N° 17863, se estableció que los Fondos de Pensiones de estas dos instituciones, deben invertir el 18% del total de sus recursos, no aplicados a finalidad social o vivienda, en la adquisición de Bonos de Fomento Hipotecario del Banco de la Vivienda del Perú; pero hasta la fecha, dicho dispositivo no ha sido cumplido, por la interpretación que sostienen los Seguros Sociales. (2)

El Banco Central Hipotecario del Perú aunque se creó en 1929, es recién a partir de 1965, que empieza a participar financiando programas estatales (Conjunto Residencial San Felipe), debido a las reformas en su estructura, que incidiría en la elevación de la captación del ahorro público. Desde Marzo de 1969 ha sido integrado al Sector Economía y Finanzas, como un Banco semi-estatal (3), pero su "modus operandi" refleja todavía su origen de empresa comercial (4); comprometiendo sus préstamos únicamente, a sectores que aseguren fehacientemente la recuperabilidad de sus recursos, y generalmente mediante la hipoteca de un inmueble; con lo cual evidencia la

(1) Así se construyeron la Unidad Vecinal de Matute, la Unidad Vecinal del Rímac, etc.

(2) Alfredo Tapia G.: "Acción de las Instituciones de crédito especializadas en el financiamiento de Vivienda en el Perú".

(3) Porque la mayoría de sus acciones están en poder del Estado.

(4) No convoca a licitaciones públicas como lo hace el resto del Sector Público; mantiene una importante parte de sus fondos depositados en la banca comercial y sigue una política de distribución de utilidades, similar al de cualquier banco comercial.

restricción de su servicio, sólo a los sectores de nivel económico medio-alto. En tal sentido hasta 1968, el promedio de sus préstamos se ha mantenido más arriba de los 730,000 soles y actualmente lo mantiene en un promedio de los 570,000 soles (1).

La Sociedad de Beneficencia Pública de Lima a pesar que desde 1896, venía realizando diversas actividades, sobre todo de carácter asistencial, es recién a partir de 1965, que recoge cierta preocupación por el financiamiento de viviendas de interés social (Conjunto Habitacional Palomino). Los requisitos para el otorgamiento de los préstamos para vivienda son similares a los exigidos por el Banco Central Hipotecario del Perú.

El Banco de la Industria de la Construcción y el Banco Peruano de los Constructores, a pesar de ser instituciones creadas para promover y financiar actividades de la construcción, no están comprometidos a seguir ningún lineamiento destinado a favorecer programas de interés social, por ser de naturaleza privada. En tal sentido, el valor de las viviendas financiadas por dichas instituciones, sólo se otorga en función de las garantías que ofrezcan los prestatarios.

Se puede resumir que, son instituciones que no participan en las soluciones de viviendas, para los sectores realmente necesitados de la población; las modificaciones realizadas en la estructura de algunos de ellos, no ha representado

(1) Alfredo Tapia G.: "Acción de las Instituciones de Crédito especializadas en el financiamiento de vivienda en el Perú".

un verdadero cambio en sus modos de operación,lográndose sólo un aumento cuantitativo, tanto de captación de recursos como de obras financiadas. Por otro lado los programas de vivienda que realizan, no son resultado directo de las acciones previstas en el Plan de Vivienda, y por lo tanto, en la mayoría de los casos, son completamente ajenos a las acciones de vivienda que se consideran prioritarias en el proceso de desarrollo.

5.0 NUEVAS LEYES

Si aceptamos que las leyes, constituyen parte importante de las medidas que se toman para llegar a los objetivos tratados, debemos pensar que los decretos leyes dados por el Gobierno, correspondientes al Sector Vivienda, responden a esta necesidad. Bajo esta premisa, en esta parte observaremos algunas leyes, condicionantes de la acción del Ministerio de Vivienda, tratando de encontrar el grado de coherencia con las intenciones políticas; de qué manera apoyan la reforma administrativa efectuada y en qué medida significan un cambio en la manera de afrontar el problema de la vivienda.

A. Ley de Promoción a la Industria de la Construcción.

El Decreto Ley N° 17638 del 13 de Mayo de 1969, Ley de Promoción a la Industria de la Construcción (1), es el primer Decreto Ley correspondiente al Sector Vivienda, que toma me did as con cre tas (2), en procura de "facilitar la solución del problema habitacional" Dicho decreto fue expedido con el objeto de:

"Promover el desarrollo de la industria de la construcción y de facilitar la solución del problema habitacional mediante el otorgamiento de franquicias y beneficios tributarios como aliciente a la inversión inmobiliaria, así como de incrementar con nuevos recursos las fuentes de financiamiento de la industria de la construcción." (3)

(1) Ver texto íntegro de la Ley, que se adjunta.

(2) Anteriormente, sólo se habían dado leyes organizativas de la nueva administración.

(3) De los considerandos del Decreto Ley N° 17638.

DECRETO LEY N° 17638

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR CUANTO

El Gobierno Revolucionario ha dado el Decreto-Ley siguiente

EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO

CONSIDERANDO

Que, por Decreto Supremo N° 347-68-HC de 16 de agosto de 1968, se declaró de utilidad pública y de preferente interés nacional la Industria de la Construcción.

Que, en tal virtud es necesario dictar normas que promuevan el desarrollo de la industria de la Construcción, faciliten la solución del problema habitacional concediendo franquicias y beneficios tributarios como aliciente a la inversión inmobiliaria y aseguren la recuperación de las inversiones,

Que, asimismo, es conveniente dictar normas tendientes a incrementar con nuevos recursos las fuentes de financiación de la Industria de la Construcción.

Que, la Comisión de Alto Nivel nombrada por R.S. 0011-69-VI-DS, de 9 de abril de 1969, ha informado favorablemente sobre el particular.

En uso de las facultades de que está investido; y

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros,

Ha dado el Decreto-Ley siguiente

Art. 1°—Por un periodo de diez (10) años contados a partir de la dación del presente Decreto-Ley, para la aplicación del impuesto al valor de la propiedad predial, toda unidad de vivienda, ya sea unifamiliar o que forme parte de un edificio o agrupamiento, que se construya en el futuro y cuyo valor total sea hasta de setecientos mil soles oro (S/ 700,000.00), monto éste que se reajustará anualmente de acuerdo al Índice de Costo de Vida que publique la Oficina Nacional de Estadística y Censos del Perú, será considerada como un predio independiente y, consecuentemente, su valor no se acumulará al de otros predios

Art. 2°—Toda unidad de vivienda que se construya dentro del plazo de cinco (5) años contados a partir de la dación del presente Decreto-Ley, ya sea unifamiliar o que forme parte de un edificio o agrupamiento, que sea casa-habitación única y cuyo valor total no exceda de setecientos mil soles oro (S/ 700,000.00), monto reajutable anualmente de acuerdo al Índice de Costo de Vida que publique la Oficina Nacional de Estadística y Censos, queda exonerada por un plazo de diez (10) años contados a partir de los dos (2) años de la expedición de la licencia de construcción respectiva y mientras la habite el propietario, del impuesto a la renta, a los predios urbanos y a la propiedad predial

Art. 3°—Toda unidad de vivienda, ya sea unifamiliar o que forme parte de un edificio o agrupamiento, que se construya dentro de un periodo de diez (10) años, contados a partir de la dación del presente Decreto-Ley y cuyo valor total sea hasta de quinientos mil soles oro (S/ 500,000.00), y el monto del alquiler anual no sea mayor, al diez por ciento (10%) del valor del inmueble, porcentaje reajutable cada dos (2) años de acuerdo al Índice Nacional de Sueldos y Salarios, queda exonerada durante treinta (30) años de los impuestos al valor de la propiedad predial, a la renta y de cualquier otro impuesto similar que pudiera crearse

Art. 4°—Para la determinación del impuesto al valor de la propiedad predial, a la que se refieren los artículos anteriores, podrá deducirse del valor de cada unidad predial en forma independiente, el saldo total de los créditos hipotecarios que la graven, siempre que dichos créditos sean invertidos en su adquisición, construcción, ampliación, mejora o reparación, siempre y cuando el valor total de la propiedad, no sobrepase los S/ 700,000.00 regulables de acuerdo al Índice del Costo de Vida. Los contribuyentes deberán demostrar la utilización de los créditos fehacientemente

Art. 5°—Las traslaciones de dominio de predios urbanos cuya construcción se inicie dentro de los dos (2) años posteriores a la dación del presente Decreto-Ley, quedan exoneradas por una sola vez del impuesto de alcabala y tributo adicional a que se refiere la Ley N° 16900, por un periodo de cinco (5) años contados a partir de la expedición de la licencia de construcción otorgada con este objeto siempre que el valor total de la propiedad no sobrepase los S/. oro 700,000.00 regulables de acuerdo al Índice del Costo de Vida

Art. 6°—Los predios urbanos que no hayan sido ocupados y cuya licencia de construcción tenga una antigüedad menor de cinco (5) años de expedida gozarán de las exoneraciones a que se refiere el artículo anterior, por un periodo de un (1) año contado a partir de la dación del presente Decreto-Ley

Art. 7°—Por un periodo de diez (10) años contados a partir de la dación del presente Decreto-Ley, las personas naturales o jurídicas que financien y vendan viviendas cuyo monto total no sobrepase de S/. 700,000.00 regulables de acuerdo al Índice del Costo de Vida o terrenos cuyos lotes no excedan de 220 metros cuadrados, quedan exonerados, en su caso, de los siguientes tributos:

De registro y de timbres que gravan la constitución, modificación y ampliación de Sociedades y los Títulos de las Acciones; de timbres fiscales sobre las letras o recibos por concepto de precio; de Registro en las Declaraciones de Fábrica; de Registro en las Escrituras de Préstamos Hipotecarios y de timbres en los avances en Cuenta Corriente. Asimismo, quedarán exoneradas del 50% de los siguientes tributos:

- 1) Arbitrio de apertura y Licencia Municipal de Construcción;
- 2) Contribución de Fondo de Ampliaciones para la alimentación de redes de alta tensión;
- 3) Derechos de control de obras para pavimentación y trazado de urbanizaciones;
- 4) Derechos de control de obras sanitarias en urbanizaciones,
- 5) Derechos para construcción de pozos o el pago equivalente por hectárea bruta de terreno por urbanizar;
- 6) Derechos por cambios de uso del suelo.

Art. 8°—Los empleados públicos y empleados particulares podrán autorizar a sus principales, previa aceptación de éstos, que, mensualmente, descuenten hasta la cuarta parte de sus sueldos o pensiones para entregar el monto que resulte a sus acreedores por obligaciones derivadas exclusivamente de la adquisición, construcción, ampliación, mejora o reparación de su casa-habitación, sin que ello implique un aval del principal. La autorización no podrá ser revocada sin el consentimiento de los acreedores.

Esta misma disposición podrá aplicarse, también, para el pago de alquileres de las unidades de vivienda a que se refiere el Art. 3° del presente Decreto-Ley

Art. 9°—Las personas naturales o jurídicas que se atribuyan, indebidamente, las exoneraciones o beneficios contemplados en el presente Decreto-Ley, serán sancionadas con las penas máximas señaladas para los omisos o evasores de impuestos en el Código Tributario-Principios Generales, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones previstas en el Código Penal

Art. 10°—Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto-Ley

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los trece días del mes de mayo de mil novecientos sesentinueve

General de División E.P
Juan Velasco Alvarado
Presidente de la Republica.

Esta serie de beneficios tributarios, responden sobre todo, a que el Gobierno había comprobado la importancia de la participación del capital privado -en referencia al Estatal- al producirse un recesamiento económico, en los dos primeros años del régimen. Recesamiento debido a la incertidumbre que crearon, los primeros decretos leyes tendientes a las reformas estructurales y el desconocimiento de los límites reales de la voluntad de cambio del Gobierno. Así mismo, el Gobierno comprobó que las acciones, en que estaba empeñado, se veían limitadas sin la inversión privada; y en especial las destinadas a la construcción, donde el recesamiento económico se hacía visible, tras una época de "auge". Resulta pues, explicable, que se adoptaran este tipo de medidas. (1)

En la implementación de la ley, se define a la vivienda de "tipo económico" como:

"aquella cuyo valor del terreno y fábrica no sobrepasa de 700,000 soles, monto reajutable anualmente por el Ministerio de Vivienda de acuerdo al índice de costo de vida. No se consideran gastos de financiación e intereses."

Estableciéndose dos niveles:

"la vivienda de interés social de nivel medio -cuyo valor se encuentra entre 300,000 y 700,000 soles- y la de nivel mínimo -cuyo valor no sobrepasa de 300,000 soles." (2)

(1) La actividad constructora ofrece los requisitos necesarios para lograr estos fines, porque, aparte de que produce una gran movilización de recursos económicos y un mayor empleo de mano de obra, conlleva un mayor desarrollo de las industrias conexas.

(2) Decreto Supremo.027-69-VI del 26 de Setiembre de 1969.

Con ello, se evidencia la intención de mantener dichos niveles, "de acuerdo al índice del costo de vida", en márgenes que no "responden a un criterio técnico", según lo manifestara el Arq. Manuel Valega S.

"Son cifras, como se podría decir 400 ó 480 mil soles, más o menos calculando el área de una casita y calculando un precio." (1)

Ahora bien, si recordamos el lineamiento N° 4 de la Política Global del Sector Vivienda:

"se debe estimular a la acción privada para que construya las viviendas que el país necesita."

y además que:

"los incentivos se deberán dar a favor de la construcción de vivienda calificada de tipo económico."

Deberíamos suponer que esta "definición de vivienda de tipo económico", responde a la intención de servicio a los sectores de menores ingresos.

Sin embargo, las empresas privadas han basado casi exclusivamente (2) su actividad en programas de "vivienda de interés social de nivel medio", nivel que se encuentra muy lejos de los sectores mayoritarios, a los cuales se pretende servir; porque una vivienda de 300,000 soles, bajo las condiciones o "facilidades" en que se otorgan normalmente, o sea con

(1) Ver anexo, entrevista al Arq. Manuel Valega S.

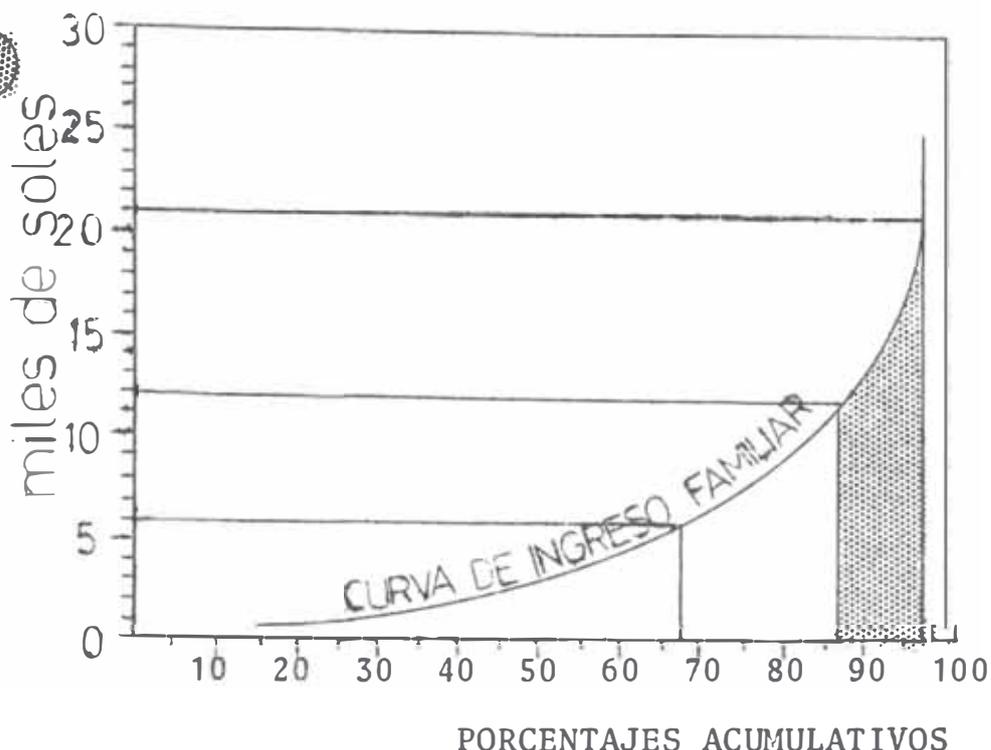
(2) Carlos Tovar en su Tesis "Mutuales y Política de Vivienda", ha probado que las Mutuales sólo en un 8% de sus préstamos, se les puede calificar como préstamos de ayuda efectiva.

una cuota inicial del 10% del precio total de la obra y el resto pagadero en 20 años con un interés del 13% al rebatir, significa pagar aproximadamente 3,000 soles mensuales, lo que equivale a tener un sueldo de 12,000 soles mensuales (1); repitiendo la operación con viviendas de 700,000 soles, le corresponde pagar una cuota mensual de 7,000 soles, lo que implica poseer un sueldo de 28,000 soles y aún si consideramos que en estos niveles se puede destinar un mayor porcentaje del sueldo a vivienda (la tercera parte), se requeriría tener un ingreso de 21,000 soles mensuales.

Graficando dichas cantidades en la "Curva de Ingreso Familiar o Ingreso Personal por Porcentajes Acumulativos de las Familias", que adjuntamos en la tercera parte de esta Tesis, comprobaremos que dicho "nivel medio de vivienda de interés social", sólo sirve escasamente a un 10% de la población, considerando su ingreso familiar; esto en un plano teórico. En realidad estos márgenes son un poco más amplios porque el porcentaje dedicado a vivienda (en dichos niveles sociales) puede ser mayor, pero en detrimento de la debida satisfacción de otras necesidades familiares.

(1) Para ello, hemos tenido en cuenta el Reglamento de Adjudicaciones de EMADIPERU, que en el inciso B. dice: "El ingreso familiar básico no deberá ser menor al cuádruple de la cuota mensual de amortización, establecida para cada proyecto."

Porcentaje de la población "servida" por la vivienda - de interés social de nivel medio.



Bajo estas consideraciones, al resto de la población (85%) ubicada debajo de los "correctos" niveles de ingresos, le correspondería acceder a la llamada "vivienda de interés social de nivel mínimo", a pesar de que, como ya hemos visto, su límite se encuentra completamente alejado de la realidad.-

(1) Por ello resulta demagógico decir, que se están haciendo "las viviendas que el país necesita" o que se está "facilitando la solución del problema habitacional", cuando los programas tanto públicos como privados actúan casi exclusivamente en la construcción de "viviendas de interés social de nivel medio." (2)

(1) Aún si consideramos una vivienda por el valor de 150,000 soles, se serviría al sector de la población que tiene un sueldo mayor de 6,000 soles mensuales, marginando más o menos al 65% de la población.

(2) Recién se está tratando de trabajar con la "vivienda de interés social de nivel mínimo", pero en sus valores más altos (entre 250 y 330 mil soles), lo cual como ya hemos señalado, no significa servir a las grandes mayorías.

Mediante este Decreto Ley, el Gobierno ha definido la "vivienda de interés social" en base a argumentos de orden puramente cuantitativos, y de validez relativa. (1) Ya que la distinción en viviendas de "interés social de nivel medio y bajo", (aparte de que parece implicarse la existencia de una vivienda de "interés social de nivel alto"), ha sido hecha en base, únicamente, al argumento costo, perdiéndose de vista los aspectos de orden cualitativos; incluyéndose bajo este concepto (vivienda de interés social), a la vivienda que sólo está al alcance de los sectores minoritarios del país, y que dada su capacidad económica no estarían realmente inscritos en el "problema de la vivienda". La obra realizada permite comprobar lo anteriormente dicho.

Las implicancias negativas de esta manera de definir la "vivienda de interés social", resultan mayores si se tiene en cuenta que la obra realizada ha contribuido a crear en los sectores mayoritarios, falsas expectativas de soluciones (2); y un patrón de referencia de muy difícil acceso; lo que sumado a la voluntad de crear la imagen de "gobierno constructor" o de "momento de auge de la construcción", ha generado una dinámica de "oferta y demanda", que motiva la paulatina y cada vez mayor, derivación de los recursos estatales a programas de viviendas dirigidos a sectores minoritarios.

- (1) Comprobación que veremos al tratar los aspectos cuantitativos de la demanda.
(2) "Vivienda digna para todos". Lema que propaga EMADIPERU.

100,000

familias
ya saben que
EMADIPERU
financia, adjudica
y administra
vivienda digna
para todos

... y Ud.

¿ Sabe lo que es

EMADIPERU ?

EMADIPERU es una empresa pública del Sector Vivienda, que financia, adjudica y administra viviendas que proyecta, licita y ejecuta la Dirección General de Edificaciones del Ministerio de Vivienda y que están al alcance de todos los peruanos.
 Toda esta labor permite que cada

familia cuente con techo propio, con una vivienda digna, donde todos y cada uno de sus miembros puedan desarrollarse y sentirse a gusto.

EMADIPERU reinvierte lo que cobra en sus programas actuales de vivienda, en nuevos conjuntos habitacionales situados en diversas ciudades del país.



EMADIPERU

VIVIENDA DIGNA PARA TODOS

EMPRESA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL PNP
 EMPRESA PÚBLICA DEL SECTOR VIVIENDA

PIURA • TILARA • ESMEROS • CHILAYO • TIRVELLO • CHIBOTE • HUARAZ • HUANCAYO • HUANUCO • HUAYAN • SAPOCCA • CAÑETE • LIMA • CALLAO • ICA • AREQUIPA • ILLIMANI • GUZCO • PUNO • TUMBES

B. Leyes de Expropiación Forzosa.

El Decreto Ley N° 17803 del 2 de Setiembre de 1969, da los medios legales para facilitar la expropiación de terrenos para la construcción de "viviendas de tipo económico", con el fin de evitar la "especulación con los predios urbanos", y el "acondicionamiento de poblaciones para la regulación, mejoramiento y renovación de núcleos urbanos ya existentes." (1)

El Decreto Ley N° 18157 del 24 de Febrero de 1970, (2) propicia la solicitación de la expropiación de terrenos, por terceras personas, para la construcción de "viviendas de tipo económico", porque considera que:

"para lograr la solución del problema habitacional en el país es necesario poner al alcance del Sector Privado, predios rústicos, o urbanos a bajo costo, a fin de que en ellos se construyan viviendas de tipo económico o se realicen obras de renovación y/o rehabilitación urbana;"

para ello declara:

"de preferente interés nacional la construcción de viviendas de tipo económico." (3)

Dicho Decreto Ley exige que la solicitación no debe comprender la construcción de menos de 20 casas, ni que cada una de ellas tenga menos de 45 m² de área techada y que el terreno expropiado no debe generar utilidad alguna, fijando el interés máximo en 14% anual al rebatir, la cuota inicial en un

(1) De los considerandos del Decreto Ley N° 17803.

(2) Ver texto íntegro de la Ley, que se adjunta.

(3) Del Decreto Ley N° 18157.

DECRETO LEY N° 18157

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
POR CUANTO:

El Gobierno Revolucionario ha dado el Decreto-Ley siguiente:

EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO
CONSIDERANDO

Que de acuerdo al Art. 8° del Decreto-Ley 17528, corresponde al Ministerio de Vivienda dictar las medidas que aseguren el abaratamiento de la tierra y las viviendas, así como promover proyectos de Renovación y Rehabilitación Urbana, tendiendo a la erradicación de tugurios y barrios decadentes;

Que el Decreto-Ley N° 17803 señala que la expropiación forzosa de predios, tendrá lugar exclusivamente para construir núcleos de vivienda de tipo económico y sus respectivos servicios comunales, para erradicar tugurios, y para ejecutar las obras que sean necesarias para el adecuado desarrollo de las poblaciones;

Que para lograr la solución del problema habitacional en el país, es necesario poner al alcance del Sector Privado predios rústicos o urbanos a bajo costo, a fin de que en ellos se construya viviendas de Tipo Económico o se realicen obras de renovación y/o rehabilitación urbana;

En uso de las facultades de que está investido; y

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Ha dado el Decreto-Ley siguiente:

Artículo 1° — Declárese de utilidad pública y de preferente interés nacional la construcción de viviendas de Tipo Económico, y la realización de programas de rehabilitación, de renovación urbana y de las obras que sean necesarias para el adecuado ensanche y/o acondicionamiento de poblaciones, mediante la participación del Sector Privado y del Estado.

Artículo 2° — El Ministerio de Vivienda, de conformidad con los planes reguladores y estudios técnicos y urbanísticos aprobados oficialmente, formulará, siguiendo el procedimiento que establezca el Reglamento del presente Decreto-Ley, un Plan de Prioridades de ensanche, rehabilitación y/o renovación urbana en las respectivas poblaciones, para los efectos a que se contrae este Decreto-Ley. El Plan de Prioridad se establecerá para períodos de tres años.

Artículo 3° — Las personas naturales o jurídicas podrán solicitar al Ministerio de Vivienda que se les provea, mediante la aplicación del Decreto-Ley N° 17803, de los predios rústicos o urbanos necesarios para desarrollar en ellos programas de construcción de viviendas de Tipo Económico u obras de Rehabilitación y/o Renovación Urbana, de acuerdo a los planes reguladores y estudios a que se refiere el Artículo 2° del presente Decreto-Ley. Para este efecto, las personas jurídicas deberán estar reconocidas y registradas conforme a Ley.

Artículo 4° — Los recurrentes acompañarán a la solicitud un programa preliminar indicando el número de viviendas que planean ejecutar, precio unitario de construcción de las viviendas, plazo de financiación, tipo de interés que se aplicará, así como las características relacionadas con el área de los lotes y/o densidades que planean fijar. El Ministerio de Vivienda, en caso de aceptar la solicitud, señalará el o los predios de la ciudad donde debe desarrollarse el proyecto, de acuerdo con los planes reguladores y estudios técnicos urbanísticos y con el Plan de Prioridades.

Artículo 5° — Aprobado el programa preliminar dentro de los sesenta días siguientes, el recurrente deberá presentar al Ministerio de Vivienda el Programa de Construcción, de Rehabilitación o de Renovación, cumpliendo con los siguientes requisitos:

a) Incluir en el Programa una indicación precisa de los aspectos técnicos, legales y económicos.

b) Acreditar fehacientemente la financiación que ampare la ejecución del programa presentado.

c) Indicar el plazo de ejecución del programa.
Artículo 6° — Cada programa de construcción de viviendas no podrá comprender menos de 20 casas, ni en el caso de renovación urbana, afectar menos de 2.500 metros cuadrados de terreno neto.

Artículo 7° — Los recurrentes una vez aprobado el programa, suscribirán con el Ministerio de Vivienda un convenio por escritura pública, en el que se fijarán las obligaciones, beneficios y sanciones que les corresponde, conforme a lo establecido por el presente Decreto-Ley y su Reglamento.

Artículo 8° — Una vez suscrito el Convenio, se procederá a decretar la expropiación de los predios requeridos, con arreglo al Decreto-Ley N° 17803, encargando a los recurrentes para que se apersonen en el procedimiento judicial de expropiación y para que atiendan con sus propios fondos los gastos que demande.

La transferencia de dominio de los predios objeto de la expropiación se hará a nombre de los recurrentes, quienes podrán hipotecarlos a favor de la entidad financiadora del programa.

Artículo 9° — Inscrita la transferencia de dominio de los predios objeto de la expropiación en los Registros Públicos, se inscribirá igualmente en la misma Partida, el Convenio a que se refiere el Artículo 7° del presente Decreto-Ley.

Artículo 10° — Para el caso de Renovación y/o Rehabilitación Urbana, cuando los predios a expropiarse están integrados por viviendas, el Ministerio de Vivienda ubicará a los ocupantes en los programas que él ejecute o en los programas que se desarrollaran de acuerdo al presente Decreto-Ley. Para este efecto, la persona o entidad recurrente deberá adquirir del Estado "Bones para ensanches y acondicionamiento de poblaciones" por una suma igual al valor que represente el total de viviendas por erradicarse, valorizando cada una al precio límite de la vivienda de tipo económico mínimo.

Artículo 11° — Las viviendas construidas, rehabilitadas o renovadas, se adjudicarán en la forma y condiciones establecidas por el presente Decreto-Ley y su Reglamento.

Artículo 12° — El terreno expropiado no generará utilidad alguna en favor de la persona o entidad recurrente.

Artículo 13° — El interés máximo a cobrarse en la venta de las viviendas será de 14% anual al rebatir, la cuota inicial a cobrarse no podrá exceder del 25% del precio total y el plazo mínimo de amortización será de 15 años.

Artículo 14° — Para adquirir las viviendas a que se refiere el presente Decreto-Ley, los interesados deberán acreditar que no poseen otra vivienda en la Provincia donde se ubica la que desean adquirir. Para este efecto, la Provincia de Lima y Callao se tendrá como una sola unidad.

Artículo 15° — Los servicios comunales que se proyecten en los programas a ejecutarse, serán administrados y/o vendidos conforme los establezca el Convenio señalado en el Artículo 7° del presente Decreto-Ley.

Artículo 16° — Cuando los predios señalados por el Ministerio de Vivienda para la ejecución del Programa, pertenezcan a las Beneficencias Públicas, Corporaciones de Desarrollo, Juntas de Obras Públicas o a los Gobiernos Locales, deberán venderse directamente al recurrente, sin el requisito de subasta pública, pagándose en la forma que establece el Decreto-Ley N° 17803.

Artículo 17° — El Ministerio de Vivienda reglamentará el presente Decreto Ley dentro de sesenta días.

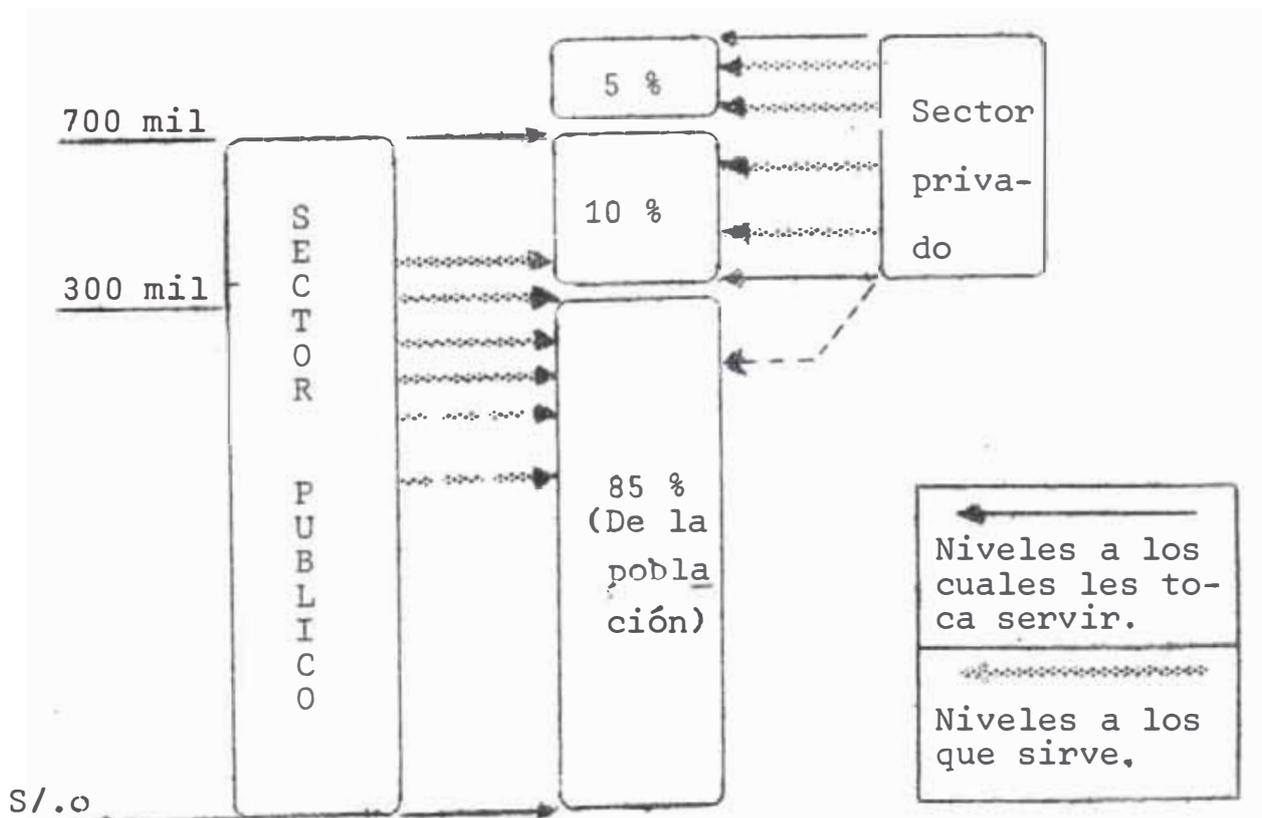
Dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los veinticuatro días del mes de Febrero de mil novecientos sesenta.

General de División FP. JUAN VELASCO ALVARADO, Presidente de la República.

máximo del 25% del precio total y las amortizaciones mensuales en un plazo mínimo de 15 años.

Con la dación de estas leyes, se trata de completar los medios legales para incentivar la "vivienda de tipo económico"; incentivación, que aparte de los beneficios tributarios señalados en la Ley de Promoción a la Industria de la Construcción, busca facilitar la obtención de terrenos de bajo costo. En ellos se trata de asegurar un continuo interés en el Sector Privado, por este tipo de inversiones, mediante la garantía de la recuperabilidad de sus inversiones y el correspondiente margen de utilidad.

El siguiente gráfico nos dará una idea de la ubicación de la "ayuda" que presta el Gobierno y las empresas privadas, en los diferentes niveles económicos.



El uso de los criterios anteriormente analizados, ha llevado a la comercialización de la idea de "vivienda de interés social" (1); apropiándose las empresas privadas, con fines de promoción de ventas de viviendas, que suelen estar referidos al nivel más alto permitido por las leyes analizadas, no sólo a nivel del núcleo habitacional, sino incluso a nivel de modelos de urbanización, que son difundidos como los "adecuados" a exigencias de "interés social".

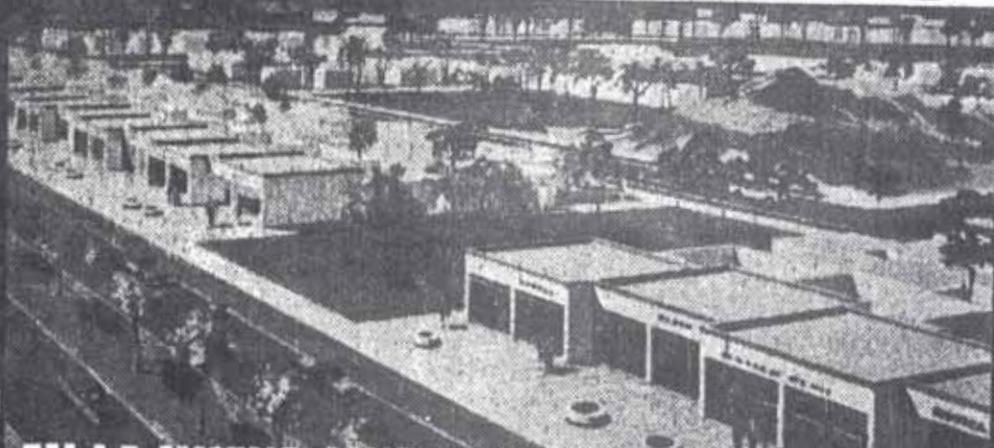
(1) Ver avisos publicitarios, que se adjuntan.



URBANIZACION
SAN AGUSTIN
500 CASAS DE INTERES SOCIAL

S/. 20,000 DE CUOTA INICIAL
Y SALDO EN 20 AÑOS

R. M. 1188-71-V-OU del 2-7-71



EN LA NUEVA CIUDAD DE COMAS!
SOBRE LA AUTOPISTA TUPAC AMARU!

- HERMOSOS CHALETS DE 3 DORMITORIOS CON TODAS SUS COMODIDADES
 - VENTANAS DE ALUMINIO, CON SISTEMA DE SEGURIDAD
 - JARDINES: INTERIOR Y EXTERIOR
 - CONSTRUCCION AISLADA Y PREPARADA PARA SEGUNDO PISO
 - CUOTAS MAS BAJAS QUE UN ALQUILER
 - CON TODO A LA MANO: colegios, bodegas, tiendas, mercados, cines, medios de movilidad a toda hora.
 - JUNTO AL GRAN PARQUE ZONAL DE COMAS
- CASI LISTOS PARA SU ENTREGA!**
FINANCIA: BANCO CENTRAL HIPOTECARIO



Informes y Ventas:
COMPANIA CONSTRUCTORA
SAN AGUSTIN S.A.
Av. Pardo 223, Of. 91, Telf. 45-8443 - Miraflores.
(Atención permanente en la caseta de la urbanización,
inclusive Domingos y Feriados)



Inversiones Nueva York S.A.

**COMUNICA A LOS
COMPRADORES QUE NO
HAYAN FINALIZADO SUS TRAMITES
DE DOCUMENTOS QUE PERDERAN LAS
UBICACIONES RESERVADAS**

Medida que lamentablemente debemos tomar ante la gran cantidad de interesados que acuden a la urbanización, cuyos chalets en plena construcción están próximos a ser terminados.



FRENTE A SALAMANCA DE MONTERRICO

VILLA JARDIN

Precio: s/.300,000
Pequeña inicial y el saldo
en cuotas más cómodas
que un alquiler

Programa financiado por



* IMPORTANTE:

El público interesado en estas viviendas de interés social puede pasar por nuestras oficinas.

Informes y Ventas:

HUGO CORES S.

Av. José Pardo 182, 7o. piso, Tel. 45-2780, Miraflores.



URBANIZACION LAS PALMERAS

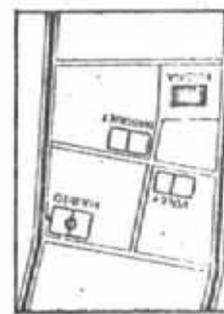
entrega hoy a sus propietarios

221 CASAS

221 casas correspondientes a la Primera Etapa de su Gran Programa Habitacional "LAS PALMERAS" con un total de

10000 VIVIENDAS

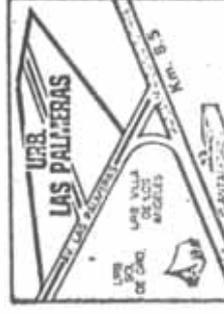
1000 viviendas de interés social que enorgullece a sus moradores pues constituye la más moderna concepción urbanística aplicada en el país y alberga a más de 5.000 peruanos.



Características de la Urbanización
Respondiendo a una muy avanzada concepción urbanística, Las Palmeras está dotada de amplias y funcionales áreas libres, servicios comunales, pistas de concreto y jardines interiores arborizados.



Centro Recreacional
Los propietarios de viviendas de la Urbanización Las Palmeras tendrán derecho exclusivo y gratuito al Centro Recreacional (ubicado en el parque principal de 12.000 m²), que cuenta con canchas de fútbol, voley, basket y una hermosa piscina.



Casa Modelo
Son viviendas de dos plantas, de tres y cuatro dormitorios, con acabados de gran calidad: ventanas de aluminio, dos baños de color enchapados en pepelima, pisos de parquet y cocina amoblada también enchapada en pepelima.

Promotores de Ventas
Al igual que la primera etapa, la promoción de ventas de la segunda etapa, hoy en plena construcción, está exclusivamente a cargo de

PROMO URBANOS S.C.R.L.

Con oficinas en la misma Urb. (Casa Modelo) y en
Av. Arenales No. 431 Of. 402 Lima Telf. 242266 y 312454

Financiación
Este programa de construcción de viviendas de interés social es financiado por el

BANCO CENTRAL HIPOTECARIO DEL PERU

Ubicación geográfica
A la altura del Km. 6 1/2 de la Carretera Panamericana Norte (Autopista a Ancón) y colindante con las Urbanizaciones Sol de Oro y Villa de los Angeles, Las Palmeras está servida por vías de acceso muy amplias y por líneas de transporte masivo de alta frecuencia.

6.0 OBRAS

Habiendo desarrollado lo correspondiente a las intenciones políticas y a los mecanismos de su administración, resulta necesario ver en qué medida la obra realizada cumple con esas intenciones y si constituye un aporte efectivo, o no, en el proceso de las soluciones de vivienda.

Las obras realizadas por el Estado, las podemos dividir en tres tipos principalmente: Obras para el nivel económico medio de la población; obras para el nivel económico bajo y obras de tipo experimental. Las obras de iniciativa privada, constituirían un caso aparte, sin perder la significativa importancia que en el momento tienen, tanto por su volumen como por ser el tipo de obras que más se tiende a identificar con una "solución correcta del problema", difundiendo la imagen de una vivienda y de un tipo de urbanización (esto último en menor escala), que se han convertido en los puntos de referencia para la acción del Estado.

En este punto nos limitaremos a confrontar con las intenciones políticas, los conjuntos de Túpac Amaru y Los Próceres, que corresponden al nivel medio; Villa El Salvador, que pertenece al nivel bajo y PREVI (Programa Experimental de Vivienda) que constituye el caso más importante de las obras de tipo experimental.

6.1 TUPAC AMARU

En Julio de 1971 se terminó de construir este conjunto habitacional, "ejecutado por el Gobierno Revolucionario a través del Ministerio de Vivienda" (1); sobre una superficie de 525,346.46 metros cuadrados de los ex-fundos "La Pólvo ra" y "Limatambo-Norte" de los distritos de San Luis y La Victoria.

Se construyó en base a una financiación conjunta, en la que participaron, el Banco de la Vivienda del Perú, la Empresa de Administración de Inmuebles, seis Mutuales, el Banco Central Hipotecario y el Banco Interamericano de Desarrollo a través del préstamo Perú-BID 179-SF-PE. Y está destinado a servir a las personas de nivel económico medio, en particular a las que estaban inscritas en las Mutuales de Ahorro y Crédito para Vivienda.

La superficie total de 52 hectáreas se distribuyó - de la siguiente manera: 20 hectáreas destinadas a vivienda; 15 hectáreas a vías; 3.5 hectáreas a estacionamiento; 3.5 hectáreas a servicios comunales; y 10 hectáreas a parques. Las 20 hectáreas destinadas a vivienda están divididas en dos zonas claramente diferenciadas, al estar separadas por una vía vehicular colectora. En la mayor de estas zonas la vivienda se organiza a ambos lados de un eje central en el que se ubican los servicios comunales; a un extremo de este eje se encuentran 27

(1) Folleto de divulgación del proyecto, elaborado por el Ministerio de Vivienda.

edificios multifamiliares de cuatro pisos cada uno, que en conjunto contienen 212 departamentos, los que sumados a las restantes 1,653 viviendas de tipo unifamiliar, hacen un total de 1,865 unidades de vivienda.

Como puede observarse predomina la vivienda de tipo unifamiliar, configurándose así, un asentamiento de tipo extendido en el que se aplican los principios de diferenciación funcional de Radburn, pero fortaleciendo, como se ve en el esquema que se adjunta, un eje peatonal central que recorre longitudinalmente el conjunto y que se relaciona lateralmente con las vías vehiculares de servicio; a ambos lados de estas vías vehiculares se ubican patios cerrados y comunes de estacionamiento, cuyo uso es muy relativo a juzgar por las fotografías que se adjuntan.

Aquí el criterio ya no es el de la unidad vecinal, con pretensiones de autosuficiencia. Se trata más bien de un elemento de extensión de la ciudad, en el que se distribuye, de acuerdo a normas, tanto el equipamiento, como los servicios en razón directa al número de habitantes y al radio de acción que se considera correcto en cada uno de los elementos de servicio o equipamiento. (1)

La división en dos zonas responde a la subdivisión de las zonas de expansión urbana -en razón directa a criterios de prioridad de vías, principalmente- a que obliga el

(1) No debe olvidarse que estas normas en su mayoría son derivadas de la aplicación del criterio de Unidad Vecinal, cuando no han sido calculadas especialmente para esa aplicación.



CONJUNTO
HABITACIONAL
TUPAC AMARU

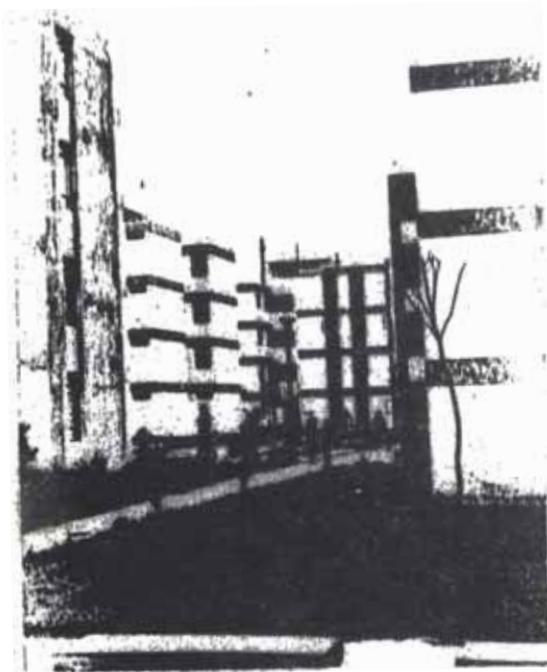
Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET).

La unidad habitacional unifamiliar responde claramente al modelo de vivienda que han difundido tanto las Mutuales y las compañías constructoras (Inversiones Nueva York, O-MAR, etc.), aunque limitando el uso de los elementos de acabado, que hubieran encarecido la vivienda "más de lo necesario"; sin embargo los habitantes no han tardado en alterar sus viviendas en un afán de diferenciarse de sus vecinos.(1)

Este tipo de vivienda se ofrece como un producto terminado y como un logro final ("La casa que Ud. soñó") en ese sentido constituye un elemento estático, frente al cual el habitante sólo ejerce dos decisiones: escogerla, entre muchísimas y alterarla, a fin de diferenciarse. En este sentido, la vivienda de "Túpac Amaru" es uno de los mejores ejemplos(2) y cabe entonces preguntarse, ¿en qué medida programas de este tipo conducen a cambios de orden cualitativo?, si aparentemente, todas las decisiones están tomadas, no sólo en el diseño, sino incluso en el uso del mismo; evidentemente en el caso de "Túpac Amaru", el sector social a que va dirigido "exige" soluciones así; pero debemos recordar que este sector es una minoría en referencia a los sectores sin capacidad de ahorro (3), y se supone, a juzgar por las intenciones políticas que la acción estatal está dirigida al servicio de las mayorías.

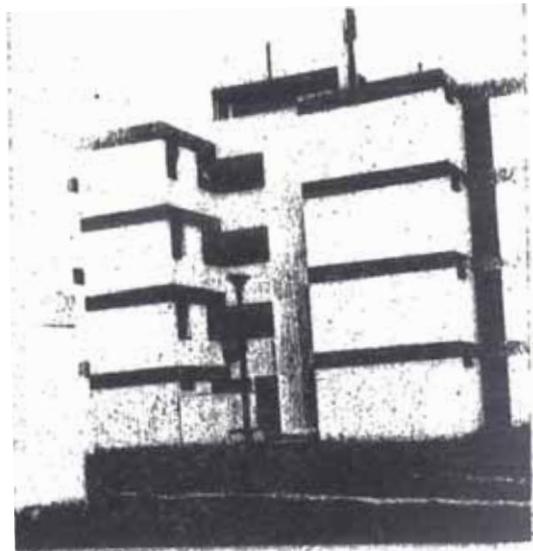
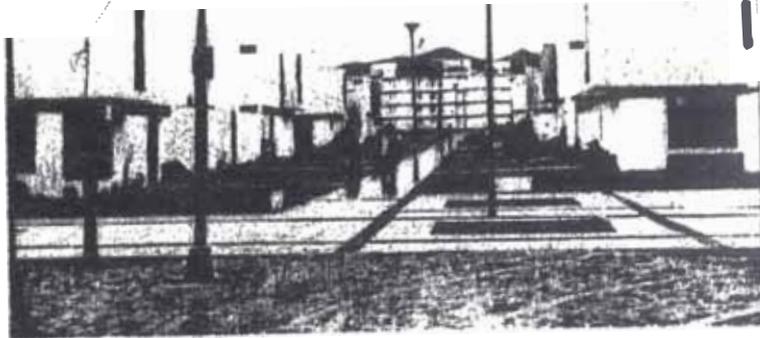
(1) y (2) Ver fotografías y esquemas de alteración de la vivienda en "Túpac Amaru".

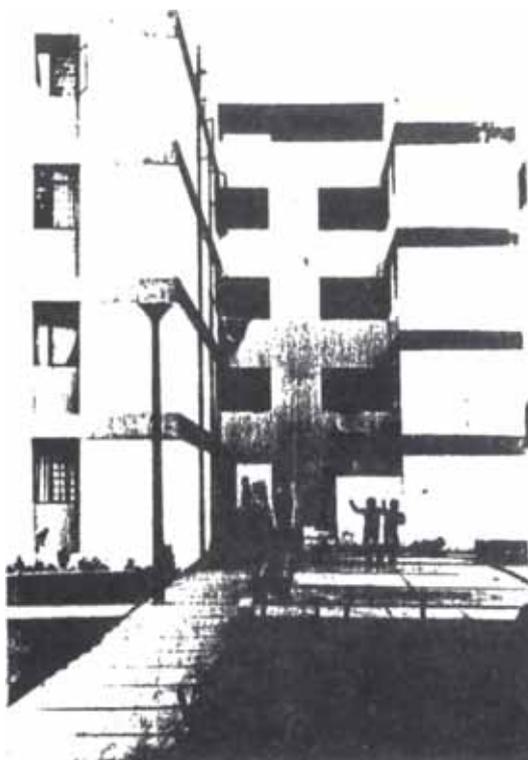
(3) Ver tercera parte de esta Tesis.



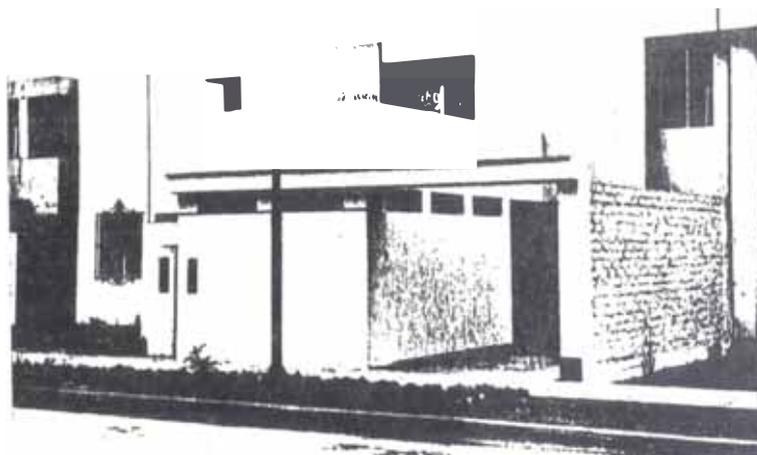
...Aquí el criterio ya no es el de la unidad vecinal con pretensiones de autosuficiencia; se trata más bien de un elemento de extensión de la ciudad.

CONJUNTO HABITACIONAL TUPAC AMARU.

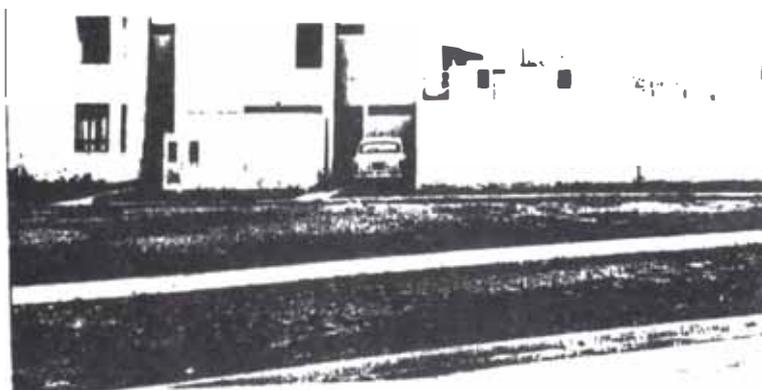




Una urbanización extendida pese a la existencia de unos cuantos edificios multifamiliares.



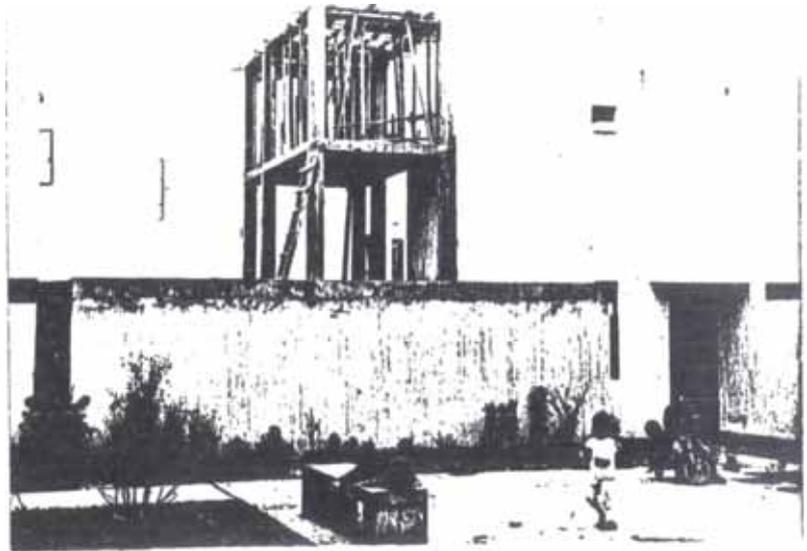
La unidad habitacional, unifamiliar, responde claramente al modelo difundido por las mutuales y financiadoras.



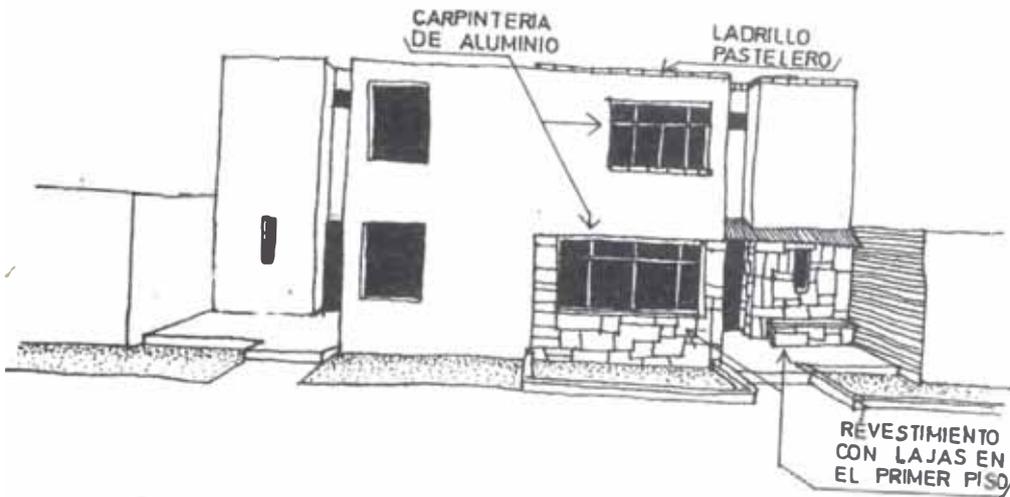
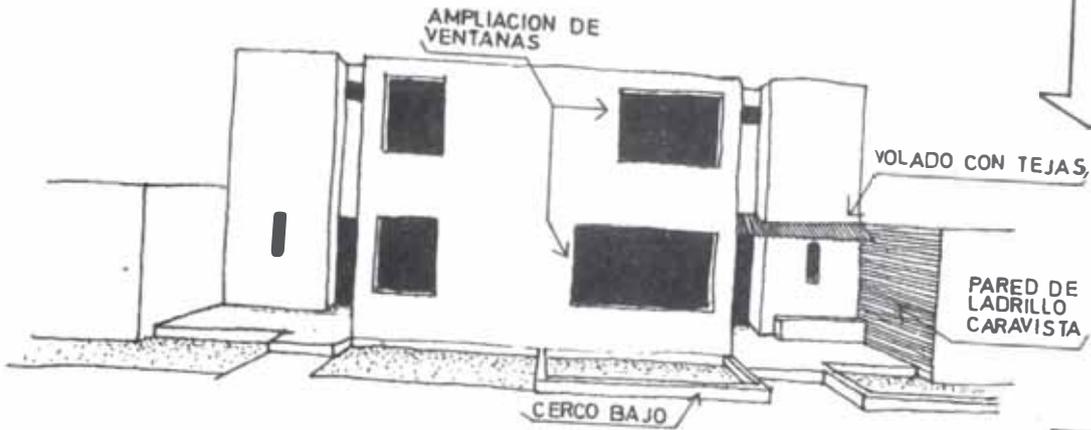
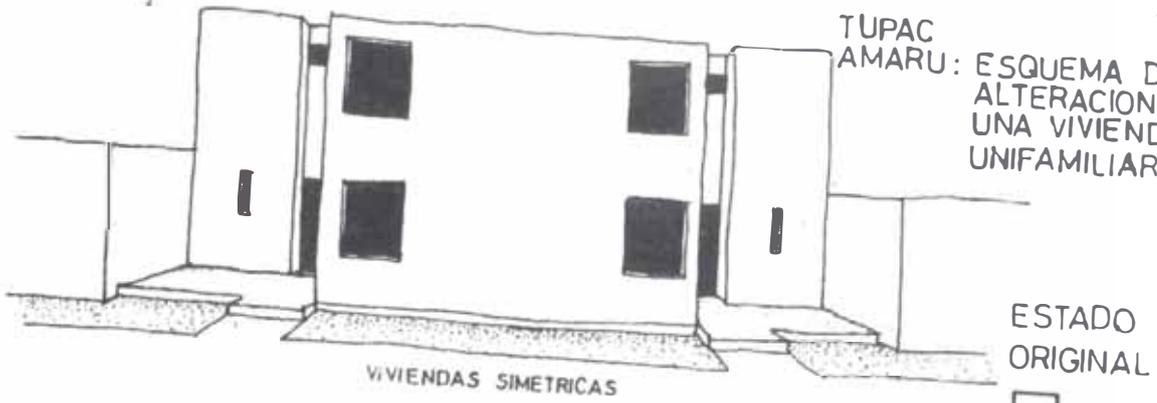


CONJUNTO HABITACIONAL
TUPAC AMARU.

Viviendas modificadas a un año de su inauguración. ¿ Expresión de un individualismo acendrado?, ¿consecuencia de una arquitectura que no satisface?; quizás ambas cosas y más.



TUPAC AMARU: ESQUEMA DE ALTERACION DE UNA VIVIENDA UNIFAMILIAR...



6.2 LOS PROCERES

En el extremo sur de la ciudad, en el distrito de Surco y frente a la urbanización popular San Juan, se ha comenzado a construir el conjunto habitacional Los Próceres, que ha sido anunciado como "el más completo de América Latina" y como "un desafío a la técnica urbanística".

"El conjunto habitacional "Los Próceres" representa una solución más completa que el ya de por sí importante hecho de dotar de casa propia a las familias peruanas, por cuanto, ubica a esas viviendas en un medio autosuficiente que le otorga condiciones más ventajosas." (1)

En la financiación del proyecto intervienen siete Mutuales de Vivienda, a las cuales el Banco de la Vivienda del Perú ha prestado 278 millones de soles, para la construcción, de 871 viviendas en la primera etapa; las restantes 330 viviendas de la misma etapa, serán financiadas a través del Ministerio de Vivienda y conformarán los bloques de vivienda multifamiliar que se ubicarán en la parte céntral de esta etapa.

Los Próceres, constituye el proyecto más ambicioso en todo el proceso que estudiamos, en cuanto a su magnitud; y su realización total comprobaría la eficiencia de la acción coordinada del Sector Público con el Sector Privado, en la provisión de viviendas a los sectores sociales de nivel medio; por cuanto el proyecto contempla la construcción de 11,200 vivien

(1) LA PRENSA - 17 de Setiembre de 1972: Declaraciones del Arquitecto Manuel Valega en la inauguración del Centro de Informaciones de Los Próceres.

das en 3 años -el conjunto estaría terminado en 1975- incluyendo el equipamiento necesario para otorgarle "autosuficiencia". Debemos recordar sin embargo, que dicha autosuficiencia resulta relativa y restringida si no incluye centros de trabajo cercanos que ocupen a los pobladores del conjunto. Este aspecto parece no haber sido tomado en consideración en la elaboración del proyecto por cuanto los únicos centros de trabajo, que contiene, son los que constituyen el centro comercial. Aparentemente se ha confiado en la posibilidad futura de una conexión rápida del conjunto con el centro de la ciudad y con los centros de trabajo de la misma, mediante la prolongación de la actual Vía Expresa y la Autopista a Pucusana.

Los Próceres se ubica en uno de los vacíos urbanos que ha generado la rápida expansión hacia el Sur de la ciudad; expansión que ha sido acelerada con la creación de la urbanización popular de Villa El Salvador. La zona de ubicación es una de las pocas zonas de área verde que rodeaban a la ciudad y constituía uno de los límites entre la ciudad "Legal" y la ciudad de status "provisorio"; quedaría para dilucidar en el futuro, la medida en que Los Próceres constituye un elemento de fortalecimiento o de ruptura de ese límite; lo que sí podemos observar en el momento es que este conjunto habitacional, es un asentamiento claramente definido para sectores de nivel económico medio, frente al cual Villa El Salvador y San Juan son asentamientos de sectores sociales de nivel bajo.

Las razones que definen a Los Próceres como una solución destinada al sector social de nivel medio, son princi

palmente: a) Que el acceso a la vivienda que preve está restringido a las personas inscritas en las Mutuales de Vivienda ; b) Es un modelo de asentamiento típico de los que caracterizan el movimiento a la periferie de los sectores sociales medios y altos, es decir, una urbanización completamente desarrollada en la que la tenencia está asegurada antes del traslado del usuario; c) El futuro usuario interviene en la elección del modelo de vivienda pero no en su construcción; el costo de las viviendas está en el límite, definido legalmente, como "vivienda de interés social de nivel medio" (300,000 soles) (1).

El proceso histórico estudiado hasta el momento, nos ha permitido observar que las "soluciones" de vivienda destinadas al sector social medio, configuran modelos de organización recurrentes en la aplicación de algunos principios de diferenciación funcional, en el caso de Los Próceres, estos principios sufren una alteración en los medios de su aplicación; por ello a continuación trataremos de definir estos cambios.

El proyecto será construído sobre una extensión aproximada de 200 hectáreas, y en ella la vivienda se organiza a ambos lados de un eje comercial y de áreas verdes, que se desarrolla perpendicular a la futura Vía Expresa. Este eje tiene particular importancia en la parte del proyecto que sera construída en segunda y tercera etapa; la parte que será cons

(1) Ver "NUEVAS LEYES" y precios de las viviendas incluídos en el folleto de promoción de venta, del proyecto; que se adjunta.



"Año de los Censos Nacionales"
BANCO DE LA VIVIENDA DEL PERU



PROYECTO "LOS PROCERES"

Ficha de Inscripción N° _____

Mutual en la que mantengo mi cuenta de ahorros: _____

A.- A ser llenado, por el Solicitante: ver instrucciones última página.

1.- SOLICITANTE:

(Apellido Paterno) _____ (Apellido Materno) _____ (Nombre) _____
 L.E. _____ L.M. _____ L.T. _____ C.de E. _____

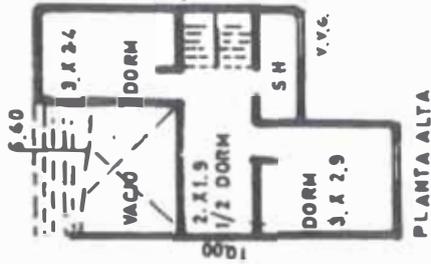
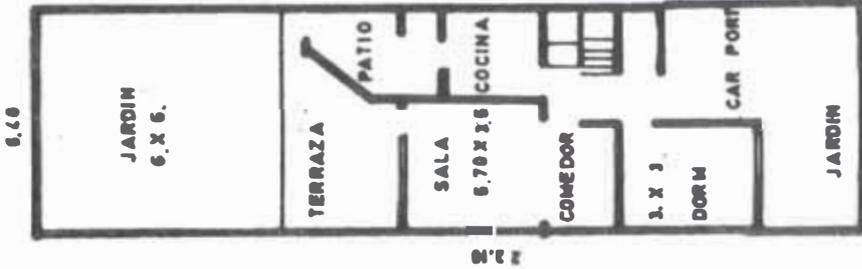
2.- CONYUGE O CONVIVIENTE:

(Apellido Paterno) _____ (Apellido Materno) _____ (Nombre) _____
 L.E. _____ L.T. _____ C.de E. _____

3.- DOMICILIO: Jirón, Avenida o Calle N° _____ Teléfono _____

4.- ESTA EN CONDICIONES DE PROPORCIONAR LA SIGUIENTE DOCUMENTACION?

Partidas de Nacimientos - Conyuges	<input type="checkbox"/>	SOLICITANTE	<input type="checkbox"/>	CONYUGE O CONVIVIENTE	<input type="checkbox"/>	DEPOSITANTE	<input type="checkbox"/>
Partido de Matrimonio Civil	<input type="checkbox"/>						
Otros Documentos de los Dependientes	<input type="checkbox"/>						
Demanda o Sentencia Judicial de Desalojo	<input type="checkbox"/>						
Certificado de Trabajo	<input type="checkbox"/>						
Declaración Jurada de Ingresos	<input type="checkbox"/>						
Certificado Negativo de Reg. Públicos	<input type="checkbox"/>						



LOS PROCERES 1a ETAPA
TIPO B-2
PLANTA BAJA

Casa Tipo B-2:

3 1/2 Dormitorios
2 Plantas

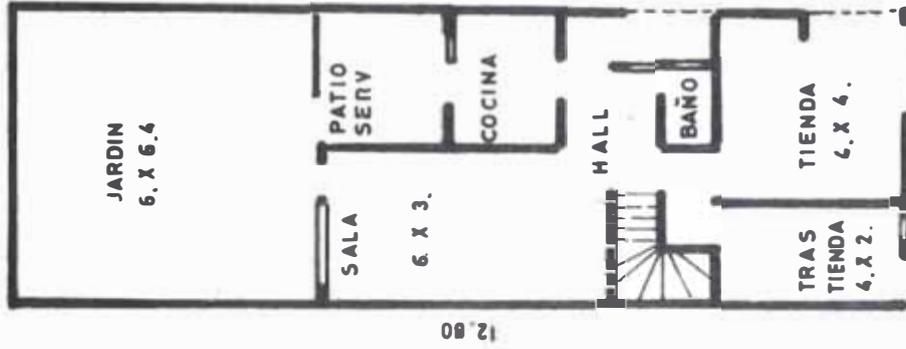
	<u>Mínimo</u>	<u>Máximo</u>
356,500.00	a	363,000.00
35,650.00	a	36,900.00
3,975.34	a	4,047.82

Precio M² Estimado:

Cuota Inicial Mínima:

Cuota Mensual (20 años)

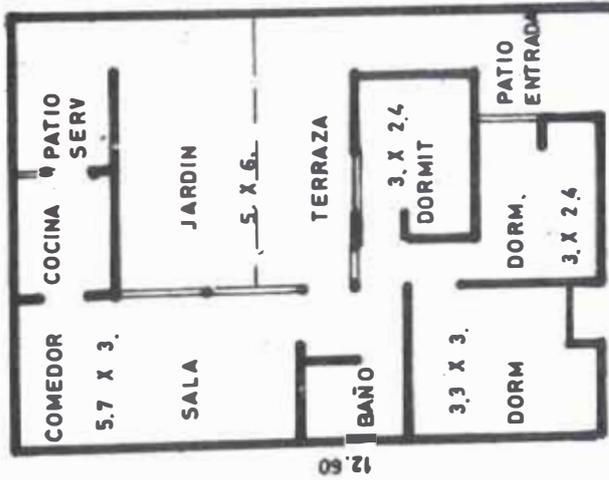
6.40



LOS PROCERES 1a ETAPA
TIPO T y T'
PLANTA BAJA

Casa Tipo T:
1 Tienda y 4 dormitorios
2 plantas
Mínimo Máximo
Precio Vta. Estimado: 409,500.00 a 413,500.00
Cuota Inicial Mínima: 40,950.00 a 41,350.00
Cuota Mensual (20 años): 4,566.34 a 4,610.95

9.60



LOS PROCERES 1a ETAPA
TIPO E 2
PLANTA

Casa Tipo E-2
3 dormitorios
1 planta
Mínimo Máximo
Precio Vta. Estimado: 301,500.00 a 308,500.00
Cuota Inicial Mínima: 30,150.00 a 30,850.00
Cuota Mensual (20 años): 3,362.02 a 3,440.09

truída en primera etapa, tiene también un eje central pero algo independiente del que articula el resto del conjunto; lo que se fortalece con la presencia de la Vía Expresa, que separa tajantemente esta etapa del resto.

Los cambios más significativos, en referencia a las soluciones precedentes se dan sobre todo en el planteamiento de las vías tanto vehiculares como peatonales; en el caso de las primeras ya no se trata de una vía de circunvalación al conjunto y vías de servicio que a partir de la anterior se internan en él, bajo la forma de callejones sin salida; sino que se han previsto tres ejes de circunvalación vehicular principal, dos de ellos perimetrales y uno de mayor importancia, que recorre el eje central, en algunos casos de manera subterránea. Las vías vehiculares de servicio atraviesan transversalmente el eje central y constituyen a su vez ejes para la organización de los estacionamientos para visitantes y los garajes para los vehículos de los habitantes. Paralelamente a estos ejes de vías vehiculares de servicio, corren ejes peatonales colectores bajo la forma de alamedas, que van relacionando plazuelas y áreas libres menores, atravesando transversalmente el conjunto; las vías peatonales menores se organizan a partir de los ejes anteriores y relacionan también plazuelas, y áreas libres comunes, de tamaño reducido. El acceso a las viviendas se da, principalmente desde las vías peatonales o las plazuelas, y su diseño exterior evidencia una búsqueda de percepciones urbanas referidas a la escala del peatón; en Los Próceres la vivienda no se expresa en sí misma, sino que es par-

te integrante del espacio urbano, en ese sentido creemos que no puede ser entendida ni juzgada si no es en referencia a él (1).

Por sus características, se trata de una vivienda que debe permanecer inalterable, de otra manera cualquier alteración a su expresión exterior redundaría en una sensible alteración del espacio urbano; en ese sentido muestra una excesiva confianza en que no han de producirse alteraciones, por cuanto la característica vocación de individualización de la vivienda en el nivel social medio suele traducirse en la alteración de la fachada (2); por otro lado la vivienda ha sido diseñada con reducidas posibilidades de expansión; quedando ésta restringida a la construcción de un cuarto más y bajo la supervisión directa del Ministerio de Vivienda.

En este caso la voluntad de obtener "alta densidad con baja altura" es mayor que en el caso de Túpac Amaru, contemplándose la construcción de algunas viviendas de tres pisos en lotes de 3.80 metros de frente, lo que redundaría en un mejor aprovechamiento de las redes generales de servicio (agua, desagüe y electricidad) y por tanto en una forma de urbanización más económica; sin embargo estas casas son de un número muy reducido en comparación con el resto, y constituyen, tan sólo un experimento, que se realiza por consejo del equi-

(1) Para este análisis, estamos generalizando conclusiones obtenidas de la observación de la primera etapa actualmente en construcción.

(2) Ver Parte III de esta Tesis: Aspectos cualitativos de la demanda de vivienda.

po técnico que trabaja en PREVI y que actualmente experimenta con este tipo de soluciones.

En general el proyecto evidencia una eficiencia en el manejo del diseño tanto arquitectónico como urbano; y probablemente sus características no son muy lejanas de las de aquellos proyectos que se llevan a cabo en países desarrollados; pero resulta necesario preguntarse hasta qué punto es justo llegar a niveles de "eficiencia" que exigen costos tan elevados; si se tiene en cuenta que el 78% de las viviendas de todo el país carecen de todo servicio y que el 53% de la población urbana del país, sólo puede acceder a una vivienda que, cueste un máximo de 32,000 soles; ¿es justo recurrir a estándares de urbanización y vivienda propios de los sectores minoritarios de la población o de países desarrollados? Evidentemente no se trata de mantener las actuales condiciones, pero, ¿qué posibilidades hay de cambiarlas si no se recurre a medios ajustados a los recursos de nuestra realidad y a las exigencias que de ella parten?

En el proceso que hemos analizado, hemos tratado de encontrar los modelos a que usualmente han estado referidas las soluciones; para definir el sustento teórico de las mismas; en el caso de Los Próceres encontramos que se trata de una solución referida a un modelo británico específico: el New Town de Cumbernauld. Modelo que la revista "El Arquitecto Peruano" divulgó en 1965, mediante un artículo titulado "Gran Bretaña aprende de sus errores", escrito por el Arquitecto José Bentín -actual jefe del equipo de proyectistas de Los Próceres- quien

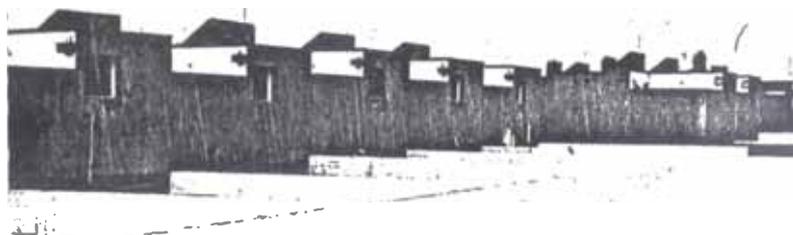


...en Los Próceres la vivienda no se expresa en sí misma, sino que es parte integrante del espacio urbano.

CONJUNTO HABITACIONAL LOS PROCERES.



En los Próceres el espacio urbano es un hecho terminado y aparentemente definitivo. ¿Podrá evitarse su modificación? ¿Aceptaré el habitante la imagen urbana que se le impone? Lo evidente es que en una solución de este tipo, cualquier modificación será más sensible que en otras.





¿Espacios para albergar una forma de comportamiento humano particular, o para modificar el tradicional ?.



¿ Tiene el habitante derecho a tomar decisiones en lo que se refiere a la imagen urbana, o debe el arquitecto tomarlas todas?, en todo caso ¿puede, realmente, hacerlo?.

venía de trabajar en Inglaterra, en la elaboración del proyecto de Cumbernauld.

Cumbernauld es uno de los resultados de la revisión inglesa, de los principios del urbanismo, producida a mediados de la década del 40 y que derivó en la creación en Octubre de 1945 del "New Towns Committee" (1), para investigar todo lo referente a la fundación, organización, desarrollo y administración de las New Towns (2). En 1946 se creó el "Acta para Ciudades Nuevas" que tenía como objetivo específico:

"...dar reglamentaciones para hacer que estas ciudades fueran auto-suficientes, que se auto-abastecieran, que tuvieran un hábitat balanceado con vida independiente en todo aspecto. Ciudades con su propia industria, su comercio, vivienda, parques, colegios, universidades, etc." (3)

El Acta respondía a una nueva intención, por cuanto no se pretendía recrear los criterios de "la ciudad satélite, ni los de la ciudad jardín, ni los de los suburbios dormitorios". Se buscaba crear ciudades francamente nuevas, que:

"...debían ser ejemplo y modelo en planteamiento y diseño urbano ajustándose a las condiciones sociales y económicas del lugar. Aparte de las varias y diversas motivaciones que tenían estas ciudades el objetivo principal que deberían alcanzar era descentralizar la vida de las grandes urbes." (4)

Es bajo estas intenciones generales que se proyectó

(1) Las razones que motivaron esta revisión las hemos desarrollado en el análisis del sustento teórico de la Ciudad Satélite; Ver Manuel Prado: Segundo Período.

(2), (3) y (4) BENTIN, José: "Gran Bretaña aprende de sus errores".- El Arquitecto Peruano, Febrero de 1965.

Cumbernauld; una ciudad para 70,000 habitantes sobre una superficie de 4,150 acres (2,000 hectáreas, aproximadamente).

-Los Próceres, es una ciudad para 60,000 habitantes, sobre una superficie de 200 hectáreas- iniciándose el proyecto en 1956; Cumbernauld está ubicado a 14 millas al noreste de Glasgow, en una región montañosa.

"La concepción es la de un centro urbano compacto con áreas de recreación circundante, enmarcada de la naturaleza del país montañoso y verde." (1)

En Cumbernauld se descartó desde un principio el criterio de Unidad Vecinal, tratándose a la ciudad como un todo, con un solo centro comercial; valorándose éste tanto por su magnitud como por constituir un eje a partir del cual se organiza el resto de la ciudad. Cuando analizábamos la Unidad Vecinal N° 3, veíamos que estaba referida a un modelo de ciudad conformando varias unidades vecinales relacionadas, y cada una de ellas con su propio centro comercial; en Cumbernauld este criterio se rechaza y podemos ver que en Los Próceres se hace lo mismo (en Túpac Amaru, hay una intención similar, pero se da de una manera restringida, probablemente por su magnitud, y el criterio básico no está tan claramente definido; como puede observarse comparando los esquemas de cada una de estas soluciones).

En el artículo de "El Arquitecto Peruano", a que nos hemos referido, el Arq. José Bentín enumera aquellos factores

(1) BENTIN, José: "Gran Bretaña aprende de sus errores".- El Arquitecto Peruano, Febrero de 1965.

que han condicionado el diseño de Cumbernauld:

- "1.- Separación de peatones del tránsito motorizado.
- 2.- Preveer un espacio de un garaje para cada vivienda y un espacio para parque de automóviles para visitantes.
- 3.- Obtener con las densidades en vigencia el máximo de viviendas en el suelo y restringir las subidas a los flats y mezzanines a sólo dos pisos de escalera en lo posible.
- 4.- Tratar de llegar a una integración en el diseño de cada vivienda y su disposición en cada conjunto.
- 5.- Las condiciones del lugar que varían en pendiente bruscamente desde el plano a la vertical.
- 6.- Máxima flexibilidad en el uso del espacio de la vivienda de manera que sea posible una expansión a los ambientes existentes a nuevos ambientes, especialmente depósitos.
- 7.- Estudios del volumen del tránsito en las calles de servicios o locales para obtener con bases científicas un buen diseño en el sistema de accesos vehiculares.
- 8.- Asegurar el cumplimiento de los estándares de iluminación y asoleamiento.
- 9.- Ambientes agradables en las áreas de vivienda con especial cuidado en los espacios públicos, especialmente los detalles de muros, rejas, cercas, pavimento y paisajismo.
- 10.- Lograr magnífica vista desde todos los sitios del cerco principal." (1)

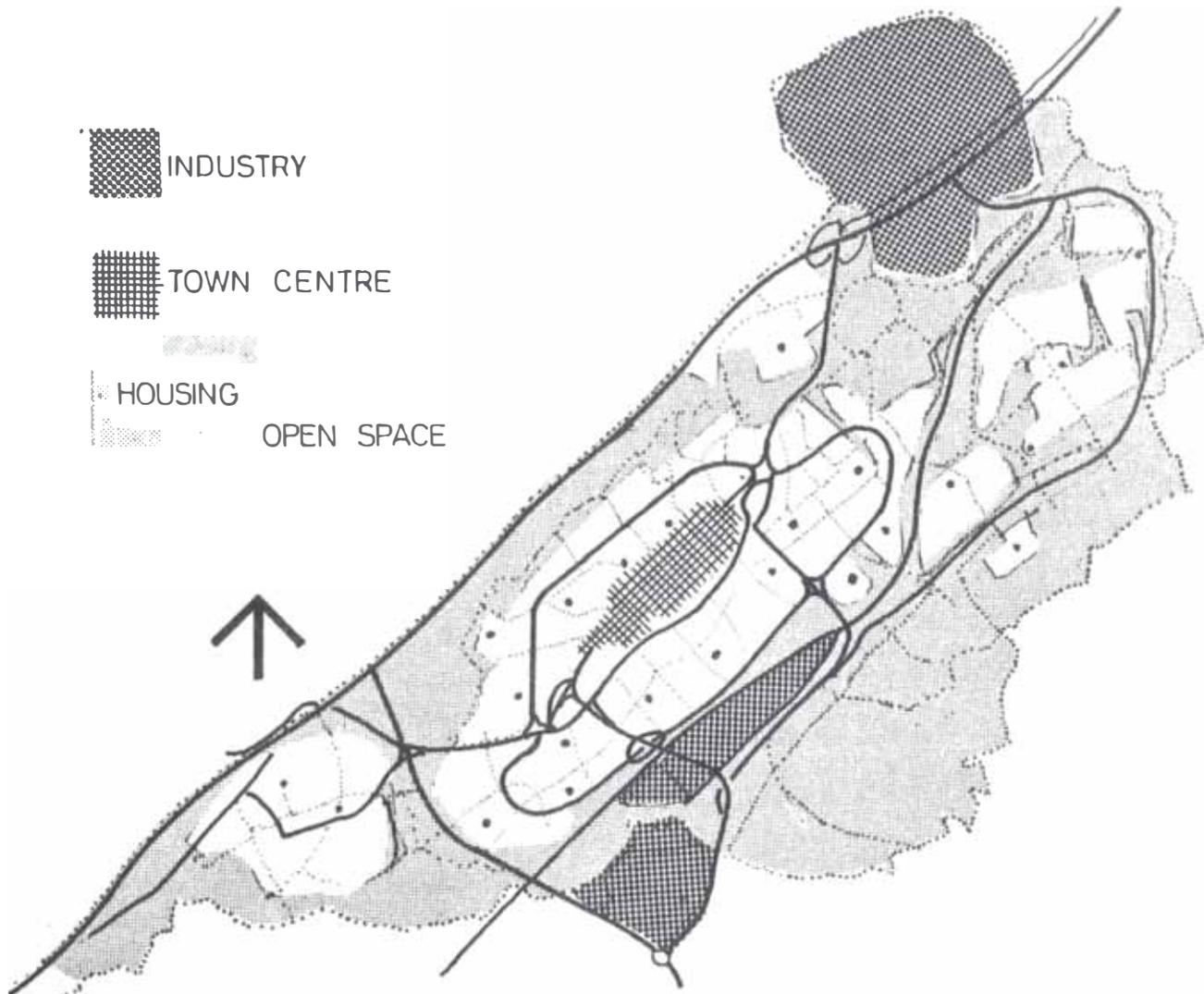
Pese a la extensión de la cita, hemos creído necesario consignarla por cuanto, si se observan los esquemas y fotografías que se adjuntan, estos requerimientos de diseño son contemplados en el diseño de Los Próceres y nos pueden ayudar a entender mejor este proyecto.

Debemos observar además que es, al parecer, tenden-

(1) BENTIN, José: "Gran Bretaña aprende de sus Errores".- El Arquitecto Peruano, Febrero de 1965.

cia generalizada en estos proyectos el rescatar la escala humana recurriendo a organizaciones espaciales propias de algunas ciudades tradicionales mediterráneas como Sevilla, o a ciudades como Mikones en Grecia, cuando no a ciudades africanas; desde éste punto de vista el sustento de estas organizaciones espaciales, estaría no sólo en argumentos de orden funcional, sino también en argumentos de orden estético. Si aceptamos que estas últimas tienen, en cada caso, connotaciones significativas particulares, conviene preguntarse ¿en qué medida éstas son susceptibles de ser comprendidas en nuestro contexto cultural?, más aún cuando han sufrido un proceso de depuración, para adecuarlas al contexto cultural de países desarrollados. En síntesis, podemos percibir con claridad que el criterio del New Town resulta ser más eficiente que los que lo precedieron; pero, ¿eso significa que también es eficiente para nuestro medio, cuando su uso está restringido a normar el habitat de los sectores minoritarios de la población? Quizá sea tiempo de que el Perú aprenda de sus errores, de la misma manera que Gran Bretaña aprende de los suyos.

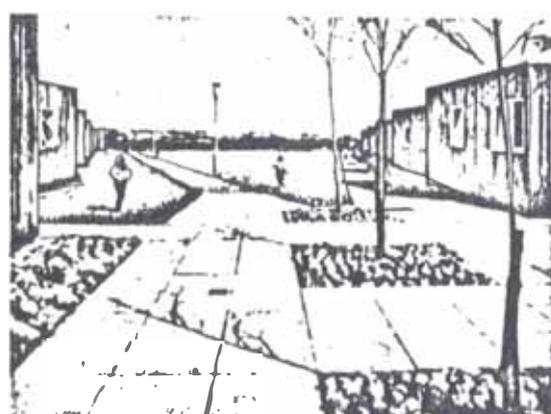
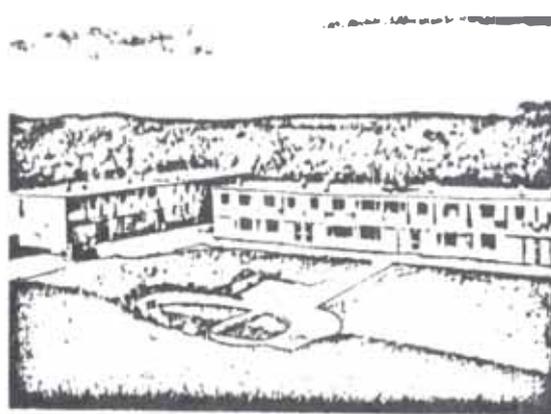
Basic Plan



Cumbernauld has been designed for the motor age and has already become an international landmark in planning history because of the adoption of the principles of compact planning, associated with the absence of neighbourhood units, and a forward looking traffic pattern. The main development of the town, for 50,000 people, is being concentrated around a comprehensive urban centre, the whole in turn surrounded by recreation areas including playing fields, town park, golf course and wooded areas. The remaining 20,000 population will be accommodated in four adjoining villages linked to the main development by an efficient road and footpath system but separated from it by open space and woodland. Garages and parking spaces are being provided on the presumption that there will be at least one car per family by 1975. The main town roads have been planned to ensure the most efficient conditions for motor traffic and the major junctions have been designed on a two-level basis to minimise delays. At the same time care has been taken that traffic should not disrupt the life of the town and a basic principle of the planning is that there should be the maximum separation of pedestrians and vehicles. A completely separate footpath system is, therefore, being evolved with underpasses or bridges wherever a main town footpath crosses the line of a main town road.

Cumbernauld will be a safe town.

FUENTE: CUMBERNAULD NEW TOWN
CUMBERNAULD DEVELOPMENT
CORPORATION



Housing development at Cumbernauld covers a wide range of designs depending on the site levels and such matters as views and sun-lighting standards. All schemes are based on the maximum separation of pedestrians and vehicles so that there is safe access to the primary schools and the local shops and other facilities.





CUMBERNAULD.

6.3 VILLA EL SALVADOR

Villa El Salvador (1) no sólo es el único ejemplo de solución dirigida a los sectores de más bajos ingresos, realizado por el actual Gobierno, sino que representa un cambio en la política estatal en las soluciones para dichos sectores económicos en relación a las acciones de los gobiernos precedentes; cambio debido, no sólo, a un conocimiento del problema (2), sino sobre todo a un fuerte elemento de presión: la cada vez mayor demanda de lotes, que motivaría la invasión, por primera vez, de terrenos de propiedad privada de alto valor. Además, dicho cambio se presentaba "acorde" con la política "revolucionaria" del Gobierno, en un momento político en que le era importante ganar el apoyo popular. (3)

Producida la invasión, en Mayo de 1971, el Gobierno procedió a prestar toda su "atención" al nuevo programa, y es así que en 15 días se escoge el sitio, se diseña el proyecto, y se traza la urbanización; garantizando la rápida entrega de lotes con el mínimo de requisitos, la propiedad del terreno y la prestación a muy corto plazo de los servicios elementales. Dichos elementos, nuevos en los asentamientos urbanos de eco-

- (1) Debemos hacer mención que para el análisis de este punto, nos hemos basado en cierta medida, en el estudio de la Tesis de Bachillerato: "Esquema para un análisis de la dinámica urbana de Villa El Salvador", de Luis Gurmendi T.
- (2) Ya que en un primer momento, se actuó en forma represiva tradicional.
- (3) Era el primer choque importante entre los sectores económicos urbanos más bajos, con el nuevo Gobierno y coincidía con la Reunión de los 77 en Lima.

nomía reducida, generarían la no aparición de vínculos comunitarios (1), y el rápido incremento de pobladores, llegándose en un año a contabilizar 130,000 habitantes; formándose un conglomerado humano de gran heterogeneidad social dentro de niveles económicos medio-bajo y bajo. Lo que quedaría registrado en las edificaciones existentes (2) y en la organización marcadamente individualista.

En el diseño de Villa El Salvador se recurre a un tipo de urbanización de una densidad aproximada de 250 hab/ha. y cuya sencillez de trama, en una cuadrícula de grandes manzanas, obedece por un lado, a la necesidad de facilitar el trazado en el terreno (factor importante, dadas las limitaciones de tiempo con que se contó) y por otro lado, a estructurarlo en base a una organización urbana, a nivel de distrito, con todos sus servicios necesarios.

"Cada manzana de 300 m. de lado, constituyen los llamados grupos residenciales. Cada grupo residencial está compuesto de 16 blocks de 24 lotes cada uno. Los blocks están dispuestos alrededor de una área central cuadrada de 100 m. de lado, reservada para equipamiento comunal. Tres y medio grupos residenciales conforman un barrio, a su vez siete u ocho barrios forman un sector." (3)

- (1) Necesarios en la formación tradicional de la barriada para asegurar la propiedad, la consolidación del asentamiento y otros tipos de requerimientos.
- (2) En Villa El Salvador, con un año y medio de vida, existen todas las gradaciones en patrones de vivienda; desde el albergue de cuatro esteras, hasta la casa de dos pisos de la drillo.
- (3) Luis Gurmendi T.: "Esquema para un análisis de la dinámica urbana de Villa El Salvador". Tesis de Bachillerato 1972.



VILLA EL SALVADOR

Asímismo, se ha prestado especial atención, a la ubicación de la industria, reservando para ello una extensa área longitudinal de 500 m. de ancho aledaña a la zona; ello representa no sólo la comprensión de los importantes beneficios socio-económicos que significaría para la población, sino la reincorporación como parte integral del diseño (1). Pero, cabe preguntarse ¿se encontraron los incentivos necesarios para motivar el desplazamiento de la industria a 20 Kms. del centro de la ciudad y a más de 30 Kms. del puerto, a un lugar que no cuenta con la infraestructura necesaria, ni con los accesos de comunicación adecuados? Creemos que de ello, dependerá el éxito real de un programa como Villa El Salvador.

Habíamos dicho que con este proyecto se presenta un cambio de actitud del Estado frente a la Barriada, pero también debemos aclarar que los sucesos posteriores han probado que dicho cambio no es definitivo; tratándose más bien de un cambio circunstancial frente a una coyuntura política particular, en la que se veía comprometida la imagen del gobierno. La actitud frente a invasiones posteriores ha comprobado la voluntad de seguir recurriendo a mecanismos de represión violenta (2); y paralelamente ha permitido observar que los nuevos invasores no desean vivir en Villa El Salvador, por cuanto

(1) Al estudiar la Ciudad Satélite de Ventanilla, hemos visto que se usó el criterio de ubicar a la industria de manera paralela a la vivienda, su fracaso determinaría el abandono de dicha iniciativa en las soluciones de vivienda.

(2) Ver recortes periodísticos que se adjuntan.

EL COMERCIO.—LIMA, LUNES 2 DE OCTUBRE DE 1972

Más de 500 familias invadieron terrenos de una ladrillera

Más de quinientas familias invadieron los terrenos de la Ladrillera "Conde de La Vega" de servicio por el sector para en el jirón Galdeano y Mendoza, cuadra 15 de la avenida Argentina, en donde construyen viviendas provisionales con esteras, palos y cartones.

Personal de la Guardia Civil de los Servicios Especiales y de la Comisaría de Monserrate permanecen por los alrededores del lugar en previsión de posibles disturbios y para evitar la afluencia de nuevas familias.

Momentos antes de la mencionada invasión — 9 de la noche del sábado — varias personas habían ingresado a unos terrenos ubicados a 100 metros de la Ladrillera "Conde de La Vega", pero fueron desalojadas en forma pacífica por la Policía.

De acuerdo a lo señalado por la Guardia Civil de la Segunda Región, los terrenos invadidos, en donde funciona la Ladrillera "Conde de La Vega", son de propiedad de Santiago Pompeyo, quien los había lotizado con el fin de venderlos.

INVADEN TERRENOS

Fue a eso de las 9 de la noche del sábado que unas 500 familias, procedentes de ambas márgenes del río Rímac (barrio "El Planeta", "Villa María", "El Montón", etc.) invadieron los terrenos de la Ladrillera "Conde de La Vega"; algunas vinieron desde Comas.

Momentos más tarde se hizo presente personal de los Servicios Especiales y de la Primera Comisaría de la Guardia Ci-

vil, el que luego de recomendar a los invasores, quedó de servicio por el sector para evitar incidentes. Según señalaron dirigentes de los invasores, dichos terrenos se encuentran abandonados desde hace varios años. Ellos han sostenido conversaciones preliminares con autoridades, quienes les han ofrecido solucionar su problema.

EL COMERCIO.—LIMA, MARTES 10 DE OCTUBRE DE 1972.

La policía dispersa a 200 que trataban de invadir fundo chalaco

Más de doscientas personas denominado "Chacra-Puente" trataron de invadir en la madrugada de ayer los terrenos del fundo "Santa Rosa", ubicada más de tres mil pobladores que a la altura de la cuadra 28 hace doce días los invadieron de la avenida Argentina en el sin que hasta el momento sean desalojados.

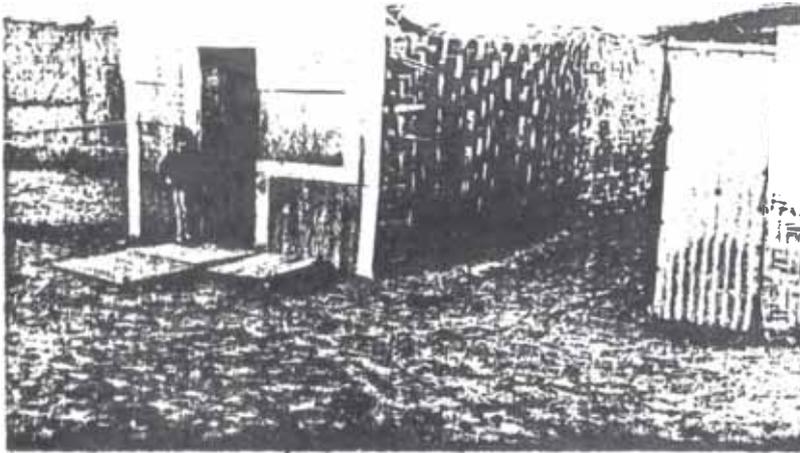
Actualmente en ese lugar Los nuevos "invasores", que hay una estrecha vigilancia policial para que no prosigan invadiendo esos terrenos, que amplios terrenos que hay en ese sector, colocando sus esteras, palos y otros implementos. Los pobladores que los han ocupado han levantado precarias viviendas con esteras y palos y fueron desalojados oportunamente por la policía. otros están viviendo a la in-

Por otro lado, en el sector temperie.

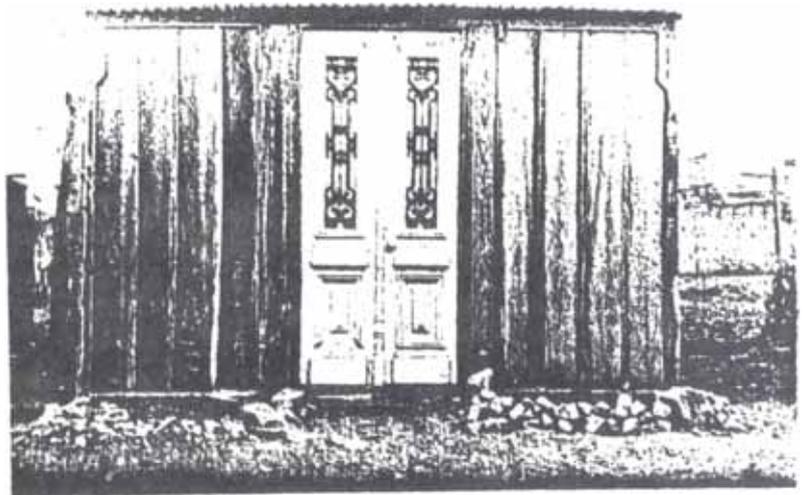
sus ya escasos recursos económicos se verían reducidos con los gastos de transporte a sus lugares de trabajo.

Lo anterior demuestra que la publicitada imagen de Villa El Salvador como solución definitiva al problema de las invasiones, ha comenzado a deteriorarse; más aún cuando la obra estatal se ha limitado a la construcción de 600 núcleos básicos mediante la acción de EMADIPERU y otros 69 construídos mediante esfuerzo mutuo, motivado, coordinado, administrado y por tanto dirigido, por SINAMOS. Mientras a sólo un kilómetro de distancia en Los Próceres se ha iniciado la construcción de 11,200 viviendas para los sectores medios de la población; evidenciándose así de manera tajante la incoherencia y desconexión entre las intenciones políticas y la obra realizada. Sobre todo entre esta última y las exigencias prioritarias de nuestro medio.

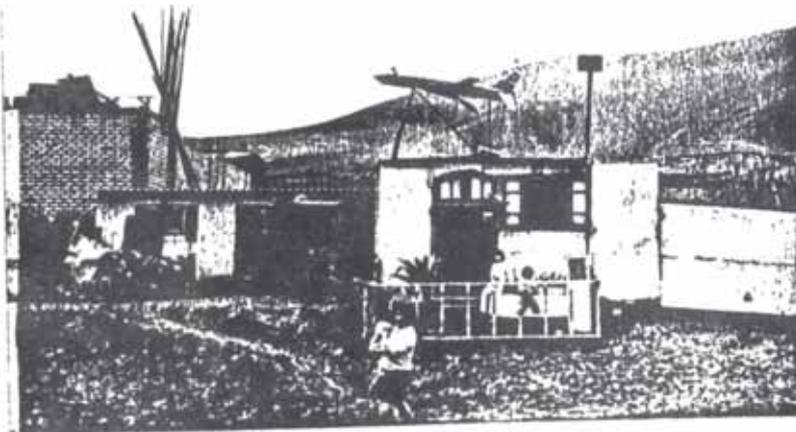
La necesidad de comunicarse con el medio circundante expresada en las "fachadas"

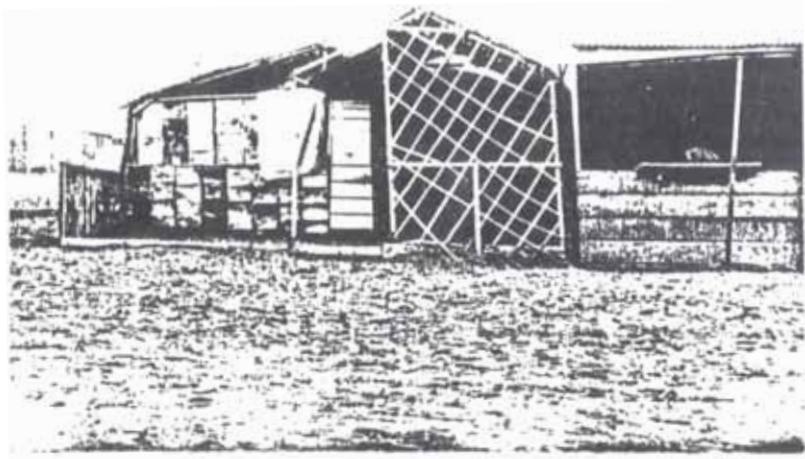


VILLA EL SALVADOR.

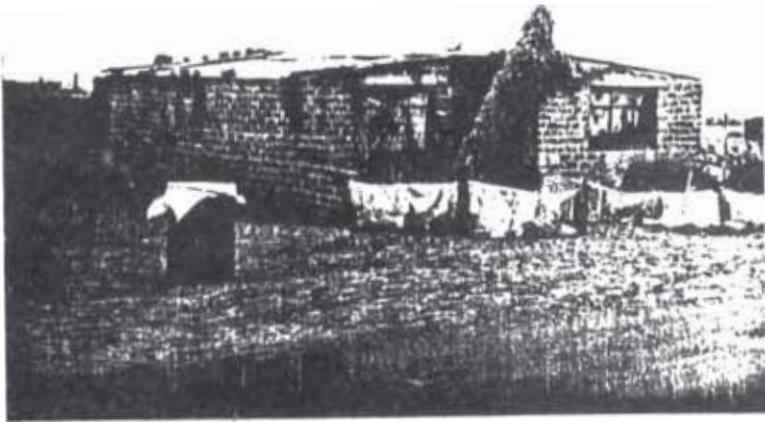


Emulación e vecación de ascenso social; pero además, una indudable capacidad creativa.

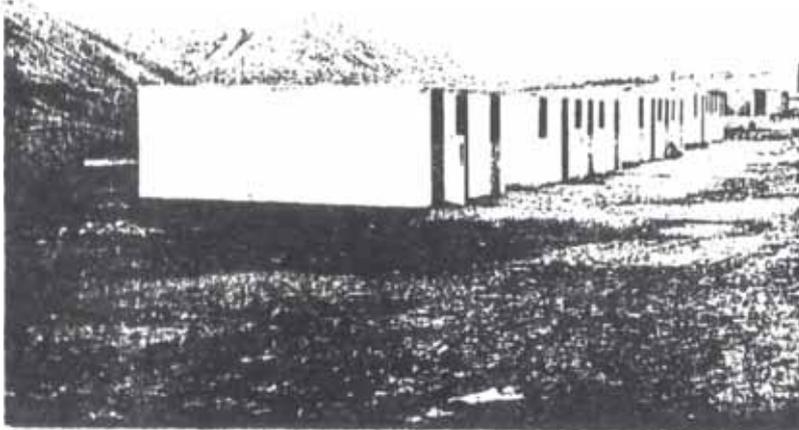




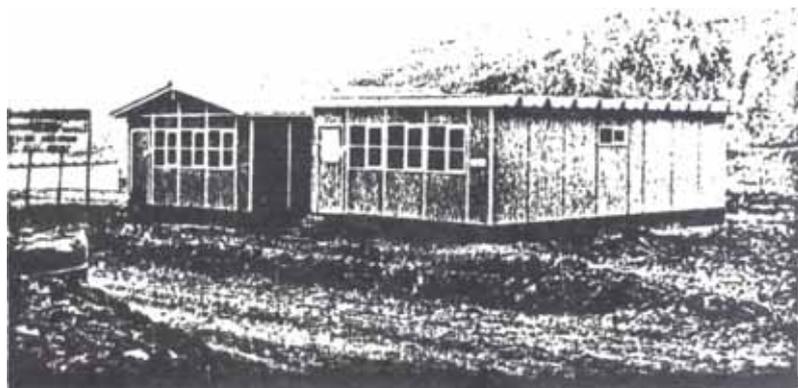
Latas de Kerosene, madera
o ladrillos, cualquier ma
terial es bueno cuando hay
la voluntad (y la capacidad)
de construir.



VILLA EL SALVADOR.



Viviendas experimentales de bajo costo que los pobladores no compran.



6.4 PROYECTO EXPERIMENTAL DE VIVIENDA (PREVI)

Desde 1968 y en virtud de un contrato celebrado entre el Gobierno Peruano y las Naciones Unidas, se vienen realizando acciones de experimentación, con la finalidad de "lograr una más económica y rápida solución al problema habitacional" (1). Este plan, acordado a fines del Gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde había sido pensado, en un principio, como un plan de investigación en modelos experimentales de unidades vecinales; desechándose este criterio, por el de una investigación más amplia a nivel tanto de la unidad habitacional, como de la organización urbana y los modos organizativos para la producción de ambas.

El carácter internacional del Proyecto, motivó que el Banco de la Vivienda del Perú -institución que tuvo la responsabilidad del proyecto hasta Julio de 1969- convocara a un concurso internacional de soluciones de vivienda, creyendo encontrar en este mecanismo el mejor camino para la búsqueda de soluciones. Este concurso motivaría a que el Arquitecto francés George Candilis dijera:

"En América Latina, el problema es todavía más claro y neto, Josic, Woods y yo, fuimos invitados a participar en un concurso en Perú, donde todavía piden diseñar casas para gente muy pobre."

Para luego agregar:

(1) Revista Oiga: Suplemento publicado en conmemoración del décimo aniversario del Banco de la Vivienda del Perú.- 1 de Diciembre 1972.

"Yo no he estado en Perú, pero Josic, que ha estado, me ha dicho que está completamente sorprendido por ciertos grupos de gente que viven en una nueva calidad que él no podía suponer: los grupos indígenas." (1)

Los trabajos premiados y algunos que se consideraron meritorios, se usan en la actualidad como referencia para las investigaciones, aplicándose parcialmente en algunos casos. En la actualidad PREVI comprende tres campos de acción - que están siendo financiados por el Banco de la Vivienda desde Agosto de 1971 y bajo la responsabilidad directa del Ministerio de Vivienda; estos tres campos de acción son:

1.- Proyecto Piloto N° 1: Diseño y construcción de una unidad de 1,500 viviendas de bajo costo complementada con edificios para servicios comunales.

2.- Proyecto Piloto N° 2: Planificación y programación de sistemas de renovación urbana y de mejoramiento de pueblos jóvenes, destinada a mejorar las condiciones sociales en las zonas seleccionadas. (En este caso se ha elaborado un proyecto para la renovación de una zona tugurizada de Barranco).

3.- Proyecto Piloto N° 3: Planificación y construcción de un sistema de lotes y servicios para el asentamiento de familias y de ocupantes sin título, con muy bajos ingresos; que contempla la construcción en primera etapa, de 200 viviendas mediante el sistema de esfuerzo propio con ayuda exterior,

(1) "Hacia una nueva actitud" Conjunto de entrevistas realizadas por Rita y Dardo Cúneo, a los participantes en el X Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos, 1969.

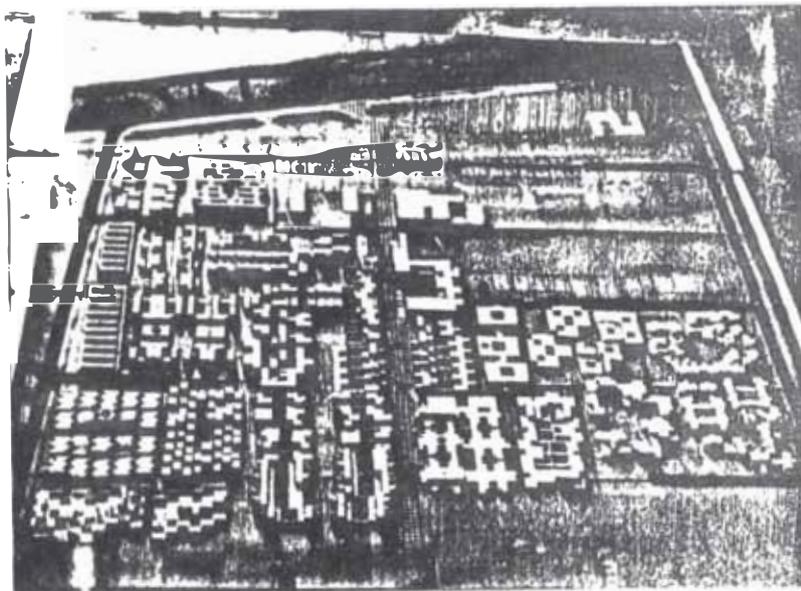
incluyéndose en ésto los servicios públicos y edificios para la comunidad.

Estos proyectos se vienen realizando en base a una financiación de 154 millones 855 mil soles, realizada por el Banco de la Vivienda del Perú.

En los esquemas que se adjunta, puede observarse en términos generales, el planteamiento básico implicado en cada uno de los proyectos mencionados y la medida en que pueden haber condicionado las soluciones no experimentales que se han puesto en práctica. Y podemos ver así mismo que a los programas de nivel medio se les piensa otorgar un apoyo creciente, dado que la magnitud de "experimentación" en este nivel (Proyecto Piloto N° 1) es siete veces superior a la que se realiza por los sectores bajos (Proyecto Piloto N° 3).

En los esquemas que se adjuntan veremos repetidos algunos de los criterios urbanísticos de aplicación estereotipada o aquellos que se presentan como nuevos; al estar basados en modelos extranjeros más cercanos en el tiempo; exceptuando el caso del Proyecto Piloto N° 3 que tiene más bien la intención de basarse en las formas usuales de asentamiento de los sectores poblacionales inmigrantes, de bajos ingresos. Este último programa sería el que mejor cumpliría con las intenciones políticas del Plan de Vivienda; por cuanto incluye la búsqueda de la "conversión del trabajo en inversión", al encaminar la investigación al desarrollo de una tecnología de construcción, no tradicional, que implica fundamentalmente el em-

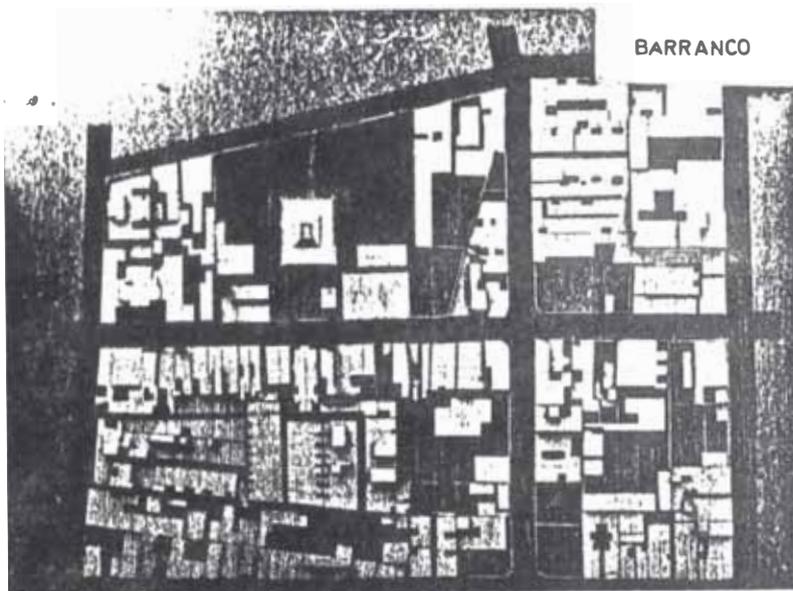
pleo de mano de obra no tecnificada; y al investigar paralela-
mente los sistemas de esfuerzo propio, ayuda mutua y créditos
supervisados. Sin embargo de los tres proyectos de que consta
PREVI, el último es el de menos magnitud, pese a que contri-
buiría más efectivamente a la atención de los sectores socia-
les de bajos ingreso económico; como puede observarse en la
tercera parte de esta tesis, y como el proceso histórico ana-
lizado contribuye a comprobar.



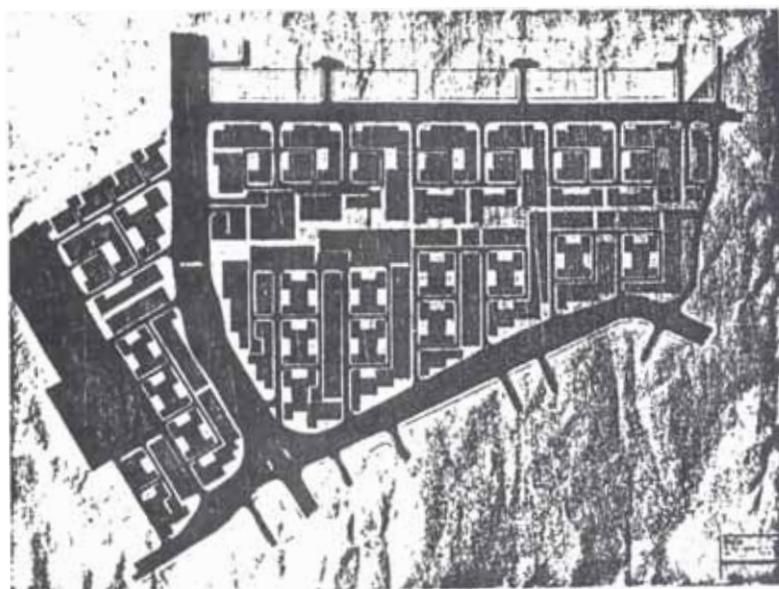
Proyecto piloto N°1

PREVI: PROYECTO
EXPERIMENTAL DE
VIVIENDA.

Una investigación
que da prioridad
a las soluciones
destinadas a los
sectores de clase
media.



Proyecto piloto N°2



Proyecto piloto N°3