



Máster Universitario en Gestión y Valoración Urbana
Proyecto de Tesis de Fin de Máster

Políticas de vivienda en el Perú.

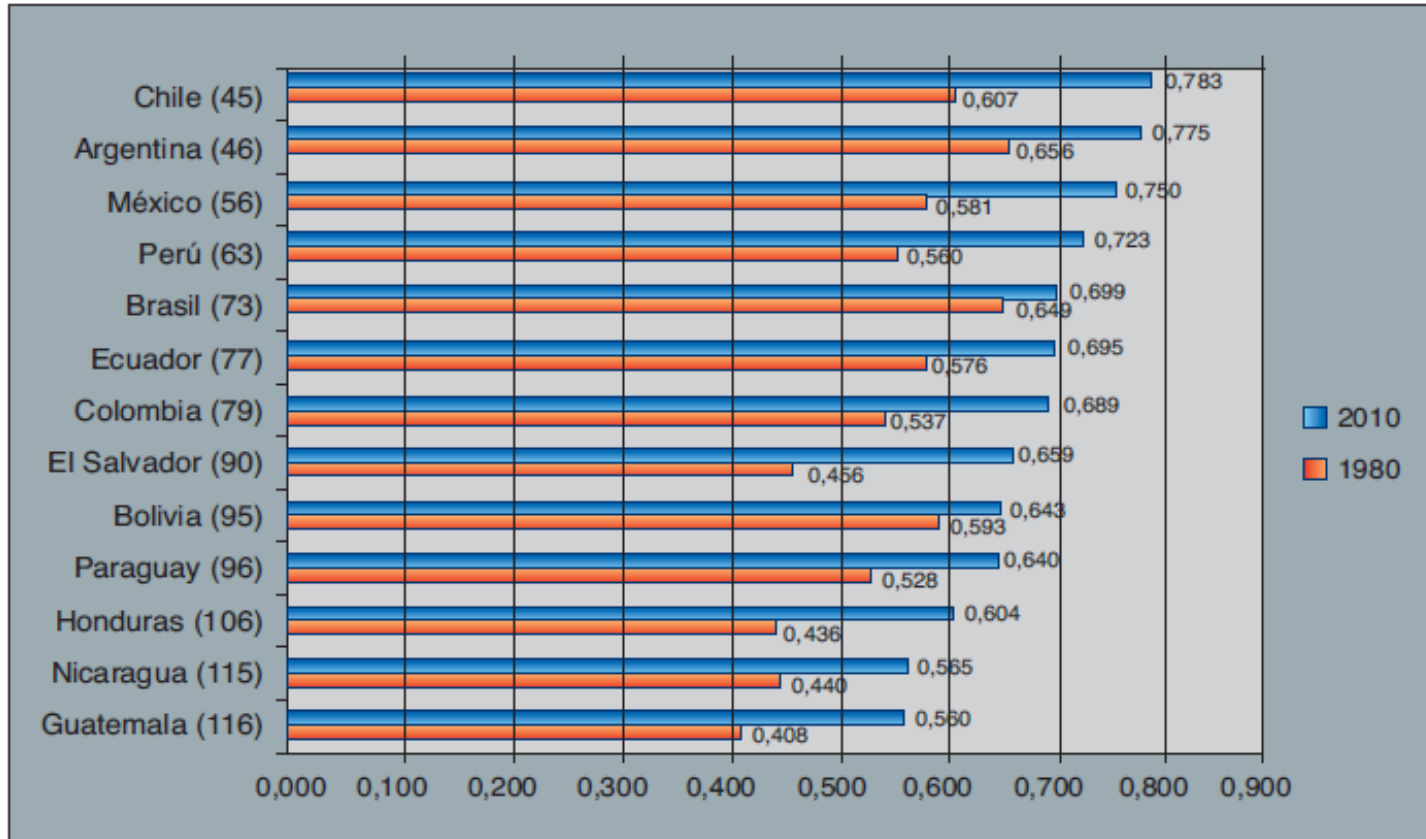
Revisión a las políticas peruanas sobre vivienda y a los programas de vivienda social.

Autora: Arq. Sandra K. Meza Parra
s.mezap@gmail.com

Tutora: Arq. Blanca Arellano Ramos

Noviembre del 2015

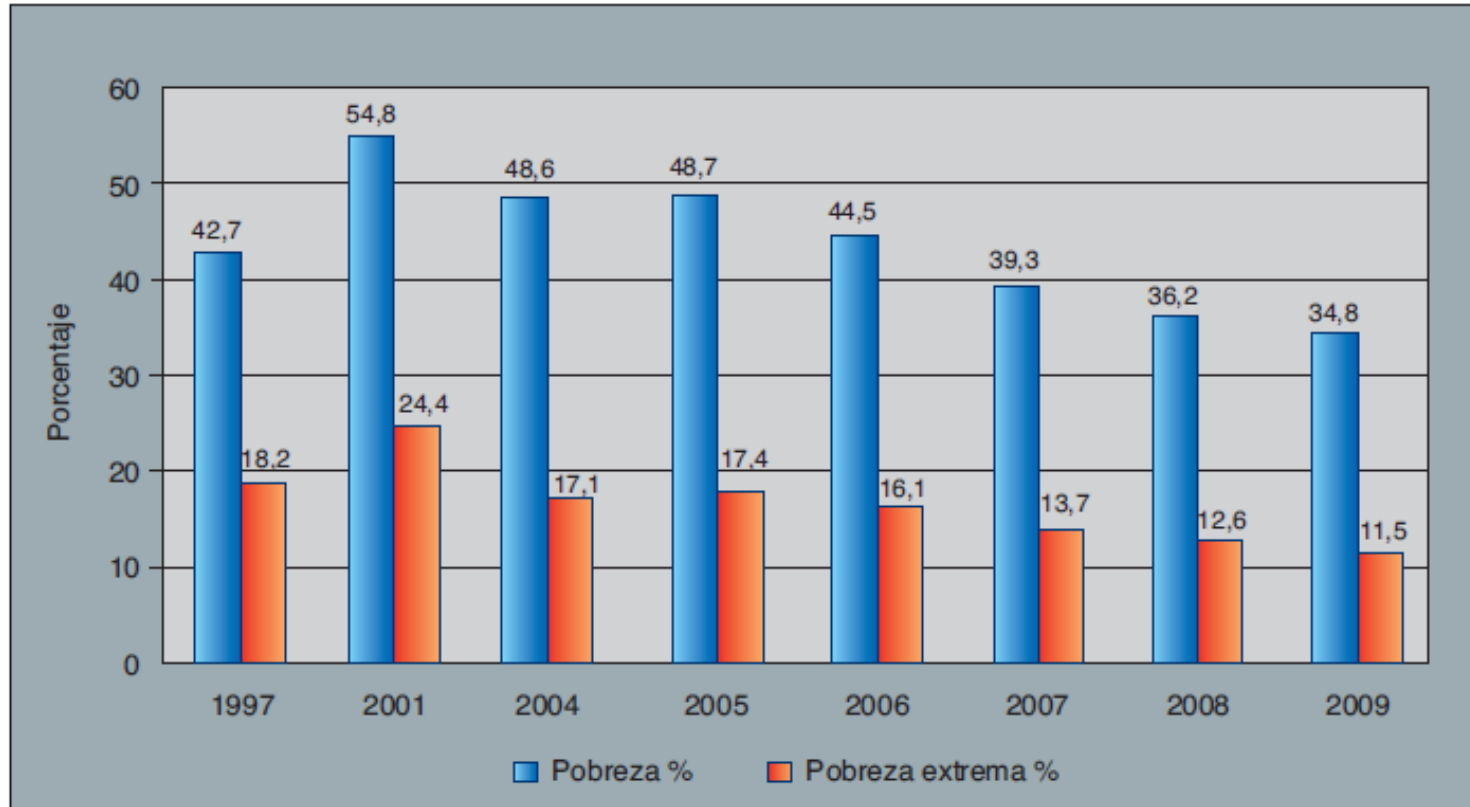
A. Índice de desarrollo humano en Latinoamérica (1980-2010)



Fuente: Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021. CEPLAN

Nota: Se usa como instrumento de medición el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas, que considera la esperanza de vida al nacer, los porcentajes de escolaridad y analfabetismo, y el ingreso per cápita.

B. Evolución de la pobreza en el Perú (1997-2009)



Fuente: Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021. CEPLAN

C. Estructura social de referencia según la PEA

Estratos socioeconómicos		PEA ^v		Porcentaje de población con nivel superior universitario completo ^{2f}					Ingresos mensuales en nuevos soles 2007 ^{3f}				
		1981	2007	Lima Met.	Región norte	Región centro	Región sur	Región oriente	Lima Met.	Región norte	Región centro	Región sur	Región oriente
Estrato alto	Empleador o patrono	1,1	2,0	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	13 108	5050	3777	4391	3918
	Subtotal	1,1	2,0										
Estrato medio	Empleado privado	8,8	20,6	49,1	36,9	24,5	34,0	26,2	2354	1798	1694	1418	1659
	Profesionales y técnicos independientes	0,8	1,6	Se asume que todos han concluido estudios superiores					1185	1019	859	923	748
	Empleado público	11,5	8,1	25,2	39,8	48,4	39,2	50,3	1642	1376	1276	1378	1125
	Subtotal	21,1	30,3										
Estrato bajo	Obrero	22,1	17,6	1,5	0,9	1,5	0,9	1,4	1004	1009	1031	840	788
	Informal urbano (trabajador independiente + trabajador familiar no remunerado no agrícola + no especificado + desocupado)	28,2	31,2	11,9	21,4	24,2	25,6	10,9	688	584	579	608	587
	Campesinos y nativos	24,2	15,9	0,4	0,7	0,7	0,9	0,7	603	374	293	395	323
	Trabajador/a del hogar	3,3	3,0										
	Subtotal	77,8	67,7										
	Total	100,0	100,0										

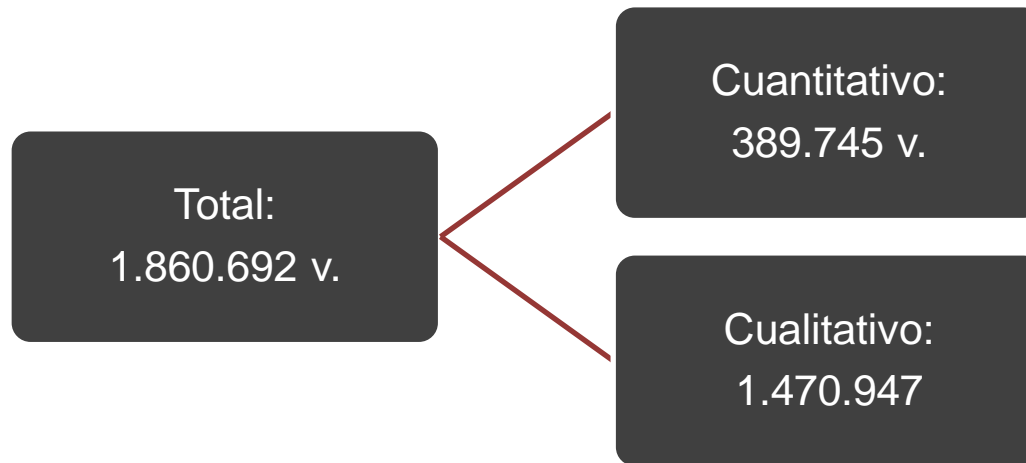
Fuente: Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021. CEPLAN

D. Crecimiento urbano en el Perú

Área de residencia	1981		1993		2007		Tasa de crecimiento	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	1981-1993	1993-2007
Total	17 005 210	100,0	22 048 356	100,0	27 412 157	100,0	2,1	1,5
Urbana	11 091 923	65,2	15 458 599	70,1	20 810 288	75,9	2,8	2,1
Lima Metropolitana	4 573 227	26,9	6 321 173	28,7	8 472 935	30,9	2,7	2,1
Rural	5 913 287	34,8	6 589 757	29,9	6 601 869	24,1	0,9	0,01

Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1981, 1993 y 2007.

E. Déficit de viviendas



Elaboración propia. Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

E. Déficit de viviendas

Principales ciudades:

Lima	23,86%
Piura	6,87%
Cajamarca	5,82%
Puno	5,58%
La Libertad	4,91%
Cusco	4,77%
Junín	4,55%

Ámbito	Unidades	Porcentaje
Total	1 860 692	100,00
Urbana	1 207 610	64,90
Rural	653 082	35,10

Fuente: Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021. CEPLAN. Déficit al 2007.



F. Organigrama en temas de vivienda del Estado Peruano

Poder Ejecutivo

Gobierno Nacional
Presidencia de la República

Consejo de Ministros

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

Organismos Públicos
Ejecutores

Organismos
Públicos
Especializados
(Técnicos)

Programas

Empresas

Organismo de
Tratamiento
Especial

SBN

COFOPRI

OTASS

Hábitat
Rural

Generación
de Suelo
Urbano

Mejoramiento
Integral de
Barrios

Nuestras
Ciudades

Saneamiento
Urbano

Saneamiento
Rural

Mi
Vivienda

SEDAPAL

Sencico

G. Políticas de vivienda en el Perú

Constitución Política del Perú (1993)

- Promulgado por el Congreso de la República
- Vigente en la actualidad

Políticas de Estado del Acuerdo Nacional (2002)

- Acuerdo entre partidos políticos para buscar el mejor desarrollo del país.
- Deberán seguir estos lineamientos en sus propuestas de gobierno.

Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (2011)

- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
- Promulgado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), adscrito al Consejo de Ministros

a. Constitución Política del Perú (1993)

Artículo 2°: Toda persona tiene derecho:

2. A la igualdad ante la ley. **Nadie debe ser discriminado** por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, **condición económica** o de cualquier otra índole.
16. A la **propiedad** y a la herencia.
22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un **ambiente equilibrado** y adecuado al desarrollo de su vida.

Artículo 70°: El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley. **A nadie puede privarse de su propiedad** sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

b. Políticas de Estado del Acuerdo Nacional (2002)



b. Políticas de Estado del Acuerdo Nacional (2002)

Política 21. Desarrollo en infraestructura y vivienda

Qué

- Plan nacional de infraestructura. Identificar ejes nacionales de integración y crecimiento para desarrollar redes viales y de telecomunicaciones.
- Tratamiento especial a las obras de servicio social, con especial énfasis en la infraestructura de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje.
- Desarrollo de corredores turísticos y bienes de exportación.
- **Apoyar a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna.**

Cómo

- Contribuir a consolidar **un sistema habitacional integrado al sistema económico privado**, con el Estado en un rol subsidiario, facilitador y regulador.
- **Mejorar la calidad de las viviendas autoconstruidas.**
- Fomentar la implantación de **técnicas de construcción masiva industrializada** de viviendas, conjuntamente con la utilización de sistemas de gestión de la calidad.
- **Capacitación** y acreditación de la mano de obra en construcción.
- Edificar infraestructura local con **participación de la población** en su construcción y mantenimiento.

Instrumentos

- **Plan nacional de vivienda** y la normatividad necesaria para simplificar la construcción y el registro de viviendas en tiempo y costo, y permitir su densificación, abaratamiento y seguridad.
- **Saneamiento físico y legal**, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal.

Fuente: Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, 2002.

c. Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021(2011)

Ejes estratégicos

Derechos fundamentales y dignidad de las personas	Oportunidades y acceso a los servicios	Estado y gobernabilidad	Economía, competitividad y empleo	Desarrollo regional e infraestructura	Recursos naturales y ambiente
<ul style="list-style-type: none"> • Democratización de la sociedad • Población • Estructura social • Desarrollo humano y pobreza • Justicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Seguridad alimentaria • Servicios públicos • Vivienda • Seguridad ciudadana • Inversión social y calidad de gasto 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del Estado • Gobernabilidad • Relaciones exteriores • Seguridad y defensa nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico y empleo • Competitividad y estructura económica • Ciencia y tecnología • Dinámica de la economía internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración espacial • Descentralización del Estado • Infraestructura • Dispersión de la población nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos naturales • Gestión de la calidad ambiental

c. Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021(2011)
Acceso y mejoramiento de la vivienda de la población

Nº	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
16	Población que vive en condiciones físicas inadecuadas (déficit cualitativo)	Población que habita en viviendas cuyos techos son predominantemente de esteras, piso de tierra, paredes exteriores de quincha, piedra con barro, madera, o bien son viviendas improvisadas (de cartón, lata, ladrillos y adobes superpuestos) / Total de población * 100	INEI	(2007) 11,9%	s. i.	5%
17	Población que vive en viviendas con hacinamiento (déficit cuantitativo)	Número de viviendas donde residen hasta tres personas por cuarto / Total de población * 100	INEI	(2007) 20%	s. i.	10%

Fuente: Indicadores y metas. Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021. CEPLAN.

c. Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021(2011) Acceso y mejoramiento de la vivienda de la población

Formalizar los predios dedicados a vivienda (formalización de la propiedad).
Aumentar la disponibilidad de suelo urbano para la implementación de programas habitacionales, conforme a lo determinado en los procesos de zonificación ecológica económica.
Incorporar el enfoque de interculturalidad en la construcción de viviendas nuevas y el mejoramiento habitacional.
Facilitar el desarrollo de proyectos inmobiliarios, prioritariamente para vivienda social.
Dotar de servicios y equipamiento complementario en ámbitos urbanos y rurales.
Crear incentivos para la compra de viviendas en las familias con ahorros.
Facilitar el crecimiento vertical u horizontal residencial mediante la agregación de nuevas unidades de vivienda en los aires o en áreas libres de una vivienda ya producida o existente.

Fuente: Acciones estratégicas. Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021. CEPLAN.

H. Programas de vivienda social. Fondo Mi Vivienda



Bono Familiar Habitacional

Subsidio directo que otorga el Estado a una familia de manera gratuita.

Techo Propio

Crédito otorgado a familias de bajos recursos para la obtención de viviendas a través de un promotor y/o Entidad financiera.

Mi Construcción

Préstamo hipotecario que permite la construcción, ampliación y mejoramiento de la vivienda.

Mis Materiales

En proceso de implementación. Ayuda para la obtención de materiales por medio de una Entidad Financiera.

Objetivo General

Analizar las políticas de vivienda en el Perú y realizar un estudio de los programas de vivienda social implementados, si alcanzaron los objetivos planteados o no. A raíz de este estudio, evidenciar que los programas de vivienda social no se han sustentado en políticas pre-establecidas sino que han resultado del activismo de diversas instituciones.

Objetivos Específicos

1. Definir un **concepto específico de Vivienda Social** sobre el cual se trabajará. Es importante concretar el concepto en términos generales y específicamente en la problemática a la que se enfrenta en el caso de estudio.
2. Establecer y **describir el ámbito de estudio** sobre el cuál se trabajará, en este caso el **Perú**: Su crecimiento económico durante los últimos años, la desigualdad de oportunidades que ha derivado en migraciones internas y posterior crecimiento urbano, y finalmente el problema de déficit de viviendas.
1. Realizar un **estudio sobre las políticas de vivienda** planteadas en el Perú durante los últimos 20 años. Analizar las variaciones que se han generado en términos legales entre unas políticas y otras.
2. Desarrollar un **estudio de los proyectos de vivienda social** llevados a cabo en el Perú durante los últimos 20 años a manera de escenario paralelo a las políticas. Analizar sus deficiencias y virtudes; a fin de definir si se ha logrado los objetivos planteados.
3. Sintetizar a partir del estudio realizado, **conclusiones** a modo de propuestas para la mejora del planteamiento e implementación de políticas de vivienda social en el Perú.

Hipòtesis

Para subsanar los problemas de déficit cuantitativo y principalmente cualitativo de vivienda en el Perú no existe una verdadera correspondencia de los programas de vivienda social con las políticas planteadas, siendo éstas últimas deficientes. Los programas aparecen entonces como planes de emergencia o de reacción y no como verdadera planificación hacia un desarrollo posterior.

Resumen
Objetivos
Metodología

Capítulo I: Marco de referencia

Estado del arte

- 1.1. Marco teórico: Vivienda social
- 1.2. Ámbito geográfico: Perú
 - 1.2.1. Crecimiento Económico
 - 1.2.2. Migraciones Internas y Crecimiento Urbano
 - 1.2.3. Desigualdad social: Riqueza y pobreza
 - 1.2.4. Déficit de viviendas

Capítulo II: Políticas de vivienda en el Perú

- 2.1. Antecedentes
 - 2.1.1. Conferencia de Punta del Este (1961)
 - 2.1.2. Junta Nacional de Vivienda (1963)
 - 2.1.3. Primer Plan de Desarrollo Nacional (1967-1970)
- 2.2. Constitución Política del Perú (1993)
- 2.3. Políticas de Estado del Acuerdo Nacional (2002)
- 2.4. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021 (2011)

Capítulo III: Proyectos de vivienda social en el Perú

3.1. Antecedentes

3.1.1. Plan Nacional de Vivienda (1963-1984)

3.1.2. PREVI (1967-1978)

3.2. Fondo Mi Vivienda

3.2.1. Bono Familiar Habitacional

3.2.2. Techo Propio

3.2.3. Mi Construcción

3.2.4. Mis Materiales

Capítulo IV: Análisis

4.1. Comparación de políticas vs. programas

Capítulo V: Conclusiones

5.1. Sobre las políticas de vivienda social

Bibliografía

Anexos

1. Definición conceptual

- Búsqueda bibliográfica. Definición del concepto de Vivienda Social a utilizar.

2. Estudio de políticas

- Recopilación de políticas y lineamientos.
- Análisis de evolución cronológica.

3. Estudio de programas

- Recopilación de información.
- Análisis de objetivos alcanzados en comparación con las metas propuestas.
- Análisis cualitativo.

4. Análisis comparativo

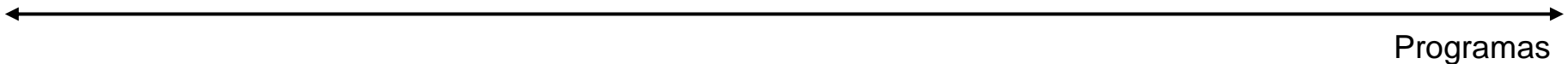
- Comparación en el tiempo sobre políticas planteadas y programas llevados a cabo.

5. Conclusiones

- Propuesta de lineamientos que subsanen deficiencias en los programas de vivienda social.

Línea de tiempo

Políticas



A. Vivienda social en el Perú

Julio Calderón (2015)

«La política de vivienda social, que se basa en subsidios directos al consumidor, asume que el Estado debe proporcionar a los hogares de menores ingresos dinero –en efectivo y en crédito hipotecario- para completar su capacidad de pago de modo que puedan cubrir la diferencia entre lo que pueden pagar con sus reducidos ingresos y una vivienda con un valor tope establecido.»

Marlon García (2007)

«Ante la necesidad de reducir el déficit, y tomando en consideración los principales determinantes de la oferta y la demanda de terrenos y viviendas terminadas, en particular los bajos ingresos de los estratos socioeconómicos C y D y las restricciones al acceso a las fuentes de financiamiento hipotecario tradicionales, el Estado, en conjunto con el sector privado, iniciaron en 1998 programas habitacionales liderados por el Programa Mi Vivienda, orientados a la construcción de viviendas económicas con el objetivo de atender a un mercado antes no explorado y que contaba con un gran potencial de crecimiento.»

B. Vivienda social en Chile

Ana Sugranyes (2005)

«[...] Las políticas de vivienda social se han centrado en los aspectos de financiamiento y costo, tratando las viviendas como una mercancía más. Para los pobladores, en cambio, la vivienda encarna años de organización, ahorros, sacrificios y esperanzas. Y lo que puede unir la casa y el sueño de la casa propia no es una mera transacción comercial. Sólo un rito que recoja el valor que ella tiene para la gente puede lograr esa unión. Así, entonces, cómo se organizan las familias, cómo llegan a la nueva población, quién las recibe, qué ocurre al día siguiente, no son simples trámites que se resuelvan por licitación. La forma que se dé a esas situaciones no es trivial: muestra el propósito real de las políticas sociales, y al final hace la diferencia entre un barrio y una suma de casas..»

Guillermo López (2004)

«En el tercer mundo los problemas de la vivienda están lejos de hallar alguna solución. Prácticamente han desaparecido las políticas públicas dejando a la población excluida sin protección ni alternativas. Y cuando hay políticas de vivienda, la mayoría reproducen el patrón de exclusión y polarización social debido a su uniformidad social, económica, edilicia y funcional, sumados al aislamiento de la ciudad formal y las posibilidades de trabajo.»

C. Políticas urbanas e igualdad social

Bernardo Secchi (2013)

«El furor crítico de las últimas décadas del siglo XX en relación con los programas de vivienda pública, los planes y proyectos urbanos, la construcción del Estado de bienestar a través de las viviendas, equipamientos colectivos, espacios verdes e infraestructuras ha llevado probablemente a subestimar la contribución de las políticas urbanas europeas al respecto.»

Mustafa Dikeç (2007)

1. Entender las tradiciones políticas de cada lugar.
2. Los espacios no se dan por hecho, son las políticas las que definen el espacio.
3. Las maneras de ver y manipular el espacio influyen sobre los problemas percibidos y las políticas que se usarán para enfrentarlos.
4. La gobernanza y la resistencia son temas espaciales, prácticas que definen el espacio.

D. Trabajos de Fin de Máster

Lenimar Arends (2013)

Una aproximación a las políticas de vivienda y la mixtura social en Barcelona: hacia el desarrollo de una metodología de evaluación de la vivienda social

«La segregación urbana, la desvinculación de la vivienda con su entorno y la ocupación de conjuntos habitacionales según el estatus socioeconómico de sus habitantes son los principales factores responsables de la degradación de la sociedad.»

Eduard Cabré (2013)

Avaluació de les polítiques de promoció pública d'habitatge protegit segons règim de tinença al municipi de Barcelona, 2007-2012.

1. Alcance limitado de las políticas públicas en materia de vivienda en España.
2. Innovaciones introducidas desde el 2007.
3. Introducción de regímenes de tenencia alternativos que se valoran positivamente.

Carlos Campoverde (2015)

Análisis y diagnóstico de nuevas políticas de vivienda social en el Ecuador. Contraste con la experiencia de Ámsterdam (Países Bajos)

«[...] Establecer un modelo comparativo de implementación y análisis de estas políticas enfocada a los diferentes modelos de Estado de Bienestar; en mejora de la demanda de la vivienda de interés social y no focalizarse sólo en satisfacer el déficit de vivienda [...]»

- **Arends, L.**, (2013) *Una aproximación a las políticas de vivienda y la mixtura social en Barcelona: hacia el desarrollo de una metodología de evaluación de la vivienda social*. Trabajo de fin de máster. Barcelona, Centro de Política de Suelo y Valoración, Universidad Politécnica de Cataluña.
- **Azpur, J.**, (2011) *Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú*. Lima.
- **Cabré, E.**, (2013) *Avaluació de les polítiques de promoció pública d'habitatge protegit segons règim de tinença al municipi de Barcelona, 2007-2012*. Trabajo de fin de máster. Barcelona, Centro de Política de Suelo y Valoración, Universidad Politécnica de Cataluña.
- **Calderón, J.**, (2015) “Políticas de vivienda social y mercados de suelo urbano en el Perú” en *Revista EURE* [En línea]. Vol. 41, número 122, 2015, Pontificia Universidad Católica de Chile, disponible en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/654/750> [Revisado el 12 de noviembre del 2015]
- **Campoverde, C.**, (2015) *Análisis y diagnóstico de nuevas políticas de vivienda social en el Ecuador. Contraste con la experiencia de Ámsterdam (Países Bajos)*. Trabajo de fin de máster. Barcelona, Centro de Política de Suelo y Valoración, Universidad Politécnica de Cataluña.
- **Centro Nacional de Planeamiento Estratégico**, (2011) *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Lima.
- **Congreso de la República del Perú**, (1993) *Constitución Política del Perú*. Lima
- **Diario La República**, (2014) “Perú espera tener unas 60.000 ‘viviendas sociales’ este 2014” en *Larepublica.pe* [En línea]. Abril del 2014, Lima, disponible en: <http://larepublica.pe/13-04-2014/peru-espera-tener-unas-60000-viviendas-sociales-este-2014> [Revisado el 12 de noviembre del 2015]

- **Dikeç**, M., (2007) *Badlands of the Republic: Space, politics and urban policy*. Oxford: Blackwell

- **García**, M., (2007) “El problema de vivienda en el Perú: Una necesidad básica insatisfecha” en *Monografías.com* [En línea]. Abril del 2007, Lima, disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos46/vivienda-peru/vivienda-peru.shtml> [Revisado el 12 de noviembre del 2015]

- **García-Huidobro**, F.; Torres, D. y N. Tugas, (2010) “PREVI Lima y la experiencia del tiempo” en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*. 1 de marzo del 2010, núm. 3, pp. 10-19.

- **Goossens**, M. y J. Gomez-Meneses (2015) “Experimentaciones en vivienda estatal. La obra del instituto de crédito territorial en Bogotá, 1964-1973” en *Revista INVI* [En línea]. Vol. 30, número 84, 28 de julio del 2015, pp. 121-148, Universidad de Chile.

- **Guillén**, N., (2008) *La vivienda social en Inglaterra*. Barcelona: Atelier

- **Instituto Nacional de Estadística e Informática**, (2014) *Estado de la población peruana 2014*. Lima.

- **López**, G.; **Muxí**, Z. y A. **Puigjaner**, (2004) *Elemental. Reflexiones entorno a la vivienda mínima*. Barcelona: Activitats Culturals. ETSAB. UPC.

- **Mellado**, O., (2015) “Vivienda social: Caleidoscopio de condiciones, necesidades y soluciones alternativas” en *Revista INVI* [En línea]. Vol. 30, número 84, 28 de julio del 2015, pp. 9-17, Universidad de Chile.

- **Moya**, L., (2008) *La vivienda social en Europa: Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*. Madrid: Mairera.

- **Rosahn, B.**, (1957) *La vivienda es más que un techo*. Bogotá: Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento.
- **Rovira, T.**, (2009) *Vivienda social moderna: México 1947-1967*. Barcelona: Grupo de Investigación FROM: Departament de Projectos Arquitectònics.
- **RPP Noticias**, (2014) “Presentan catálogo de prototipos de vivienda social” en *rpp.pe* [En línea]. Setiembre del 2014, Lima, disponible en: <http://rpp.pe/economia/economia/presentan-catalogo-de-prototipos-de-vivienda-social-noticia-727981> [Revisado el 12 de noviembre del 2015]
- **Salas, J.**, (2005) *Mejora de barrios precarios en Latinoamérica: elementos de teoría y práctica*. Colombia: Escala.
- **Secchi, B.**, (2013) *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Gius. Laterza & Figli.
- **Sugranyes, A.** y **A. Rodríguez**, (2005) *Los Con techo: Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.