

ES TU ESPACIO, TE DA SEGURIDAD Y NADIE TE LA QUITA

Informe del Estudio de Caso de Vivienda¹

Rosalía Caramutti²

Centro Alternativa

Junio 2004

Lima - Perú

¹ Informe para CLASPO II - Estudio de Caso de Vivienda en el Cono Norte – Distrito de Ventanilla en las zonas de Nuevo Pachacútec y el Centro Poblado Menor Mi Perú.

² Licenciada en Sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Parte del trabajo de campo del Estudio de Caso de Vivienda fue realizado por el estudiante de Antropología de la UNMSM Franz Taipe, a quien agradezco su apoyo, perseverancia y colaboración.

SUMARIO

Hablar del tema de vivienda nos remonta a tener en cuenta varios actores: los pobladores, el Estado (Gobierno Central), gobierno local, las ONG y la ciudad misma; todos éstos entramados en el proceso de adquisición de una vivienda. Nuestro estudio presenta la articulación de dichos actores en este complejo proceso y pone énfasis en el rol del Estado en materia de la construcción de una política social de vivienda que satisfaga la necesidad básica habitacional entre los pobladores de menos recursos. La investigación se aborda con el enfoque de las *interfaces*, que pone énfasis en las relaciones “cara a cara” que se entretienen entre los actores.

La investigación busca analizar la propuesta del Estado enfatizando en el Programa de Vivienda *Techo Propio Deuda Cero* en el Cono Norte, distrito de Ventanilla y ver la capacidad de los actores por integrarse a nivel de organización e interacción para mejorar el proceso de adquisición de vivienda; prestando especial atención en la construcción de una Política Social de Vivienda en la agenda nacional.

INTRODUCCIÓN

El estudio de caso se desarrolla tomando en cuenta como propuesta principal la iniciativa que aparece desde el Estado mediante el Programa de Vivienda *Techo Propio Deuda Cero*, auspiciado por el Gobierno Central, representado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Desde la iniciativa del Estado, se quiere conocer las demandas, expectativas y proceso de adquisición de un inmueble por parte de la población beneficiaria y no beneficiaria del programa de vivienda mediante la obtención de diversos tipos de recursos (obtégase estos recursos gracias a la ayuda del Estado o de entidades privadas).

El objetivo del estudio es analizar la propuesta del Estado de una Política Social de Vivienda y ver cómo los diferentes actores involucrados en el tema (familias, jefes de hogar, gobierno local y gobierno central) se organizan e interactúan para enfrentar y mejorar las condiciones en el proceso de adquisición de viviendas.

El presente estudio nos permitirá estudiar las demandas y necesidades respecto al acceso de la vivienda en el Cono Norte - distrito de Ventanilla en las zonas del Centro Poblado Menor Mi Perú y Nuevo Pachacútec.

El estudio también nos permitirá abordar la dinámica de la ciudad, conocer cómo la problemática de la vivienda se ha convertido en una necesidad primaria que trae consigo cambios en Lima Metropolitana a nivel de la población, del espacio destinado para la construcción de las viviendas y de las nuevas formas de distribución geográfica y recursos que han traído como consecuencia el crecimiento de la capital, especialmente en el caso de distrito escogido: Ventanilla.

En el Estado analizaremos al Programa de Vivienda: *Techo Propio Deuda Cero*, estudiando las posibilidades que el Estado brinda en base a sus propios criterios (requisitos) para otorgar el apoyo necesario a la población inscrita en el mencionado programa. Por otro lado, nos dará cuenta de la actitud del Estado y las posibles relaciones de *interfaces* con la población ante sus exigencias y demandas en torno al acceso de la vivienda, lo que nos llevará a conocer los entramados que surgen en el proceso para enfrentar el problema de la vivienda propia.

1 La política social y vivienda: una aproximación al Estado en relación la Política Social de Vivienda.

La política social es una política pública, es decir, un conjunto de criterios que orientan el comportamiento del Estado sobre un tema específico, considerado importante por su población. Béjar (2001), afirma que toda política social debe contar con los siguientes elementos: primero, la población como objetivo y actor en el cual recaerá el desarrollo de la política social. El segundo elemento es el Estado, como parte de los actores del proceso de toma de decisiones y acuerdo en materia de la política social específica. Finalmente, el tercer elemento es el conjunto de ideas, criterios y líneas de acción; que no son otra cosa que el resultado del intercambio de los dos primeros elementos, que vienen a constituir propiamente las políticas sociales.

Por tanto, las políticas sociales tienen una relación directa con las condiciones de vida de personas que comparten una sociedad. Así, definen áreas dentro de las cuales se pueden tomar decisiones y aseguran que éstas decisiones sean congruentes con un objetivo específico y contribuyan a alcanzarlo con metas a mediano y largo plazo.

No obstante, en el caso de América Latina los debates sobre política social rara vez tratan sobre el impacto que tienen las políticas específicas en la calidad de la ciudadanía dentro del contexto de la democracia y como éstas trascienden en todos los aspectos de la vida de la población (Roberts, 1998). Dependiendo de las formas específicas en que se ponen en práctica las políticas varían en sus propósitos según los objetivos a los que éstas son destinadas, ya sea al fomentar el clientelismo o al capacitar al ciudadano para mantener su propia autonomía.

Un elemento constante en las políticas sociales es el rol activo en el que debe ser ubicado el Estado, ligado a una consciente y ágil voluntad colectiva que puede complementar los mecanismos y estrategias del Estado al aplicar una determinada política social, teniendo en cuenta que la misma no trabaje solo en beneficio de un sector de la población sino en la totalidad de ésta (Wacquant, 2001). Lo que se busca es que las élites estatales y los expertos en las políticas públicas estén comprometidos a preocuparse por la población, en general, de

tal modo que el Estado no se convierta en un ente productor de desigualdad y marginalidad urbana.

Por tanto, el Estado no sólo debe crear y poner en práctica programas y políticas destinadas a “aliviar” las consecuencias más evidentes de la pobreza y su impacto social y espacial. Más bien, debe comprometerse a generar canales que no sólo “aminoren la pobreza” sino que fomenten a construir en la población capacidades necesarias para que ésta mejore su calidad de vida en todos los niveles.

En el Perú, la política pública ha ido gestándose tomando como base un modelo marginal, donde el Estado solo interviene “marginalmente” en aquello que los individuos no pueden solucionar por sí mismos contratando su propia previsión social³. Sin embargo, por un momento quisimos tener un modelo institucional, aunque en la práctica se quedó en una política residual. En conclusión, hemos pasado a adquirir una política que combina varios elementos: un régimen contributivo, que se observa en el caso del sector salud en Essalud⁴; un régimen subsidiario, con el seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil, asumido por el Estado; un régimen promocional de carácter colectivo, donde el Estado asume la obligación del saneamiento básico como su responsabilidad; un plan de salud básica garantizando por el Estado, solo para la población que vive en extrema pobreza. En el caso de vivienda, con el argumento de que no existen recursos suficientes, el Estado no se responsabiliza de la misma totalmente. Solo asume que puede ayudar y llegar a proporcionar “mejores oportunidades y condiciones” para acceder a una vivienda. Es así, como a lo largo de los años y ante las demandas de la población, el Estado no ha hecho sino entregar sus responsabilidades a los individuos (Bajraj, 1993).

³ Bejar (2001), toma en cuenta que en el terreno de las políticas públicas, cuando éstas existen, hay dos grandes modelos para la política social: un modelo marginal y otro integral o institucional. En el modelo marginal, los individuos deben solucionar por sus propios medios las necesidades que éstos demanden. El modelo institucional o integral no reconoce ningún límite fijo para los compromisos del Estado con el bienestar social porque tiende a la asistencia universal y supone que el bienestar del individuo es responsabilidad del colectivo social. La asistencia deja de ser dádiva para convertirse en un deber de la sociedad y un derecho del ciudadano.

⁴ En Perú, Essalud, es una entidad Estatal que regula los servicios de salud en Lima y a nivel nacional, contando con especialidades capaces de atender a niños (as), adolescentes, adultos y ancianos de cualquier sector social.

En general, la construcción de una política social no necesita la abundancia de recursos, es decir, la presencia de éstos no es un requisito indispensable para diseñarla. No obstante, en nuestro país la política social generada por el Estado se presenta como un sistema de protección que se encontraría cubriendo las necesidades mínimas de todos los pobladores. Se encuentra en agenda del Estado organizar claramente éstas necesidades, para que así se garantice priorizarlas y que el Estado pueda promover la satisfacción de las mismas como tal.

En nuestro país, la presencia del Estado en el marco de las políticas sociales ha recaído en las instituciones públicas, extendiéndose a veces hasta las privadas, delegando funciones a ambas, en cuanto a generar solo programas de “alivio de pobreza” lejos de formular una política bajo la normativa necesaria para ser aplicada y cumplida de una forma ágil, que involucre intereses públicos pendientes en agenda para la comunidad. Toda esta situación no hace sino generar un clima de “tensión” y desigualdad en la población.

Como señala Roberts (1998) la política social se relaciona con la estratificación. En el caso del Estado peruano la política social lleva más a la fragmentación que no ayuda a reconstruir nuestra “maltratada” democracia y donde los derechos sociales no generan las condiciones para desarrollar las capacidades para competir con igualdad de condiciones entre todos en pos de la satisfacción de demandas básicas.

Para trabajar una política social se debe tener en cuenta varios aspectos, como por ejemplo en el caso de las ciudades, éstas generan constantemente, una dinámica espacial en la población, debido a lo cual la distribución jerarquizada de los servicios corresponden a medidas y planes provenientes del Estado, ya sea mediante acciones directas: con legislación y normas técnicas, por un lado, o indirectas, al delegar al capital privado la iniciativa de regular un tipo de organización espacial favorable, comúnmente, a los sectores dominantes (Sánchez y Calderón 1987). Lamentablemente en el caso de Lima, tanto su crecimiento como los problemas materiales de servicios que en ella se encuentran han derivado en una situación anárquica y caótica, donde el Estado no alcanza a satisfacer las necesidades básicas de la población. Riofrío (1991) señala a Lima como una ciudad que creció de manera explosiva generando demandas en la población, siendo la vivienda una de las principales.

El Estado desde su rol organizador no supo prever las modificaciones de su espacio, lo que trajo consecuencias de tipo económico, social, político y cultural en toda la ciudad. Ante esta situación, el Estado no contaba (ni cuenta hasta la fecha) con dispositivos capaces para darles solución por lo que optó por generar una política que le significaría el menor costo social, de acuerdo a coyunturas puntuales sin medir la sostenibilidad y perdurabilidad en el tiempo de ésta.

La aparición de la problemática de la vivienda se encuentra formando parte del caos de la gran Lima. El problema habitacional es un hecho que se remonta a la década de los treinta, época en la cual el problema del alojamiento giraba en torno al pago de alquileres y a la poca capacidad que la población tenía en cuanto a la puntualidad en los mismos. Para entonces, el Estado edificaba pocas viviendas y no consideraba como objetivo prioritario o como parte de la misión de los gobiernos el producir directamente el bien inmueble para las mayorías. La obligación del Estado consistía, en velar por las condiciones de la edificación de las construcciones y las condiciones de los contratos de alquiler (Riofrío 1991).

Para la década del cuarenta hablar de la vivienda, en el ámbito barrial, se vuelve en un caso explícito de cómo el Estado da soluciones sin una debida proyección. Su estrategia es tratar de resolver los problemas de exigencia de terreno y vivienda que demandaba el sector popular bajo la modalidad de ocupación del espacio mediante largas luchas, represiones y concesiones (Sánchez 1980). Es así como la barriada se gesta en la población y surge como manifestación, como respuesta para solucionar la demanda de vivienda que el Estado no podía cubrir. Sin embargo, su presencia lejos de ser “una propuesta de solución” al problema de vivienda, creó nuevos y agudos problemas, como por ejemplo el hacinamiento de las viviendas, la tugurización del espacio barrial, originando como consecuencia las exigencias de nuevas viviendas para la población.

Teniendo como referente el contexto descrito líneas arriba, encontramos algunas investigaciones que se remontan a los años sesenta en las cuales existe poca información empírica sobre la vivienda y en general sobre la ciudad. Más bien lo que se encuentra es que en esos años las ciencias sociales se dedicaron a definir aproximaciones generales sobre el tema de vivienda y ciudad.

A partir de los sesenta el Estado expidió una serie de dispositivos relacionados con la política habitacional. En su conjunto, esta política habitacional, trataba de dar lugar a una política social de vivienda. Al parecer, esta política ha tenido a lo largo de cuatro décadas varias modificaciones, que básicamente pueden resumirse en dos⁵. En primer lugar, la política social de vivienda definió los papeles del sector público y del privado, en la solución del problema habitacional. El objetivo básico de la política pública fue resolver lo que se denominó el problema de “la vivienda económica” y posteriormente “la vivienda de interés social”, debido a que el Estado sentía que los sectores sociales no encontraban respuestas por parte del mercado formal de tierras e inmobiliario. Así, tomó medidas que indujeron a los empresarios de la construcción y urbanizadores a la edificación de una vivienda económica, que pueda estar al alcance de las clases medias y los sectores populares.

En segundo lugar, desde los sesenta, la política social de vivienda que se estaba tratando de esbozar, estableció un tratamiento diferenciado que definía el patrón de “la ciudad normal”, ceñido a la reglamentación existente y otro referido al problema que habían constituido las invasiones a la propiedad pública y privada y la formación de barriadas o barrios marginales. A la vez, el Estado prohibió nuevas invasiones y anunció la construcción de Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS) para familias autoconductoras en los barrios populares. Nuevamente, aquí la mayor responsabilidad mayor era otorgada al sector privado y el Estado se ubicaría en un rol facilitador mediante asesoría técnica y promoción de las UPIS.

Con esta forma de intervención del Estado, el resultado no podía ser otro que una ciudad más extendida y segregada⁶. Aunque esta intervención tuvo el alcance de atender a la población más pobre y con menores o escasa capacidad financiera, también es cierto que enareció los costos de las ciudades en todo el Perú por las dificultades mayores para prestar servicios, incluyendo el transporte, en áreas que pudieron ser menos extensas con modalidades más densas e integradas de asentamiento poblacional como los conjuntos habitacionales y la promoción de construcción de segundos y terceros pisos en los barrios más consolidados.

⁵ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2002. Documento de trabajo Lineamientos de Políticas de Vivienda. Lima, Febrero.

Durante la década de los setenta aparece la necesidad de obtener información empírica sobre vivienda. Esta necesidad buscaba poder graficar y complementar las aproximaciones teóricas realizadas en la década pasada y que en buena cuenta, ya habían generado gran expectativa en los investigadores involucrados en la temática sobre los estudios de vivienda, dándoles la posibilidad de mejorar sus aportes al tema y teorizar al respecto.

Finalmente, Calderón (1999) señala que en los ochenta y noventa los procesos municipales han ayudado analizar y difundir el conocimiento de la vivienda y otros problemas urbanos. Entonces, a partir de los temas de política urbana se puede constatar cómo las modificaciones de estructura física de la ciudad, producto de las modificaciones en el sector productivo, exigen una mayor participación del Estado.

En los ochenta, las políticas públicas de vivienda para los sectores mayoritarios de bajos ingresos se han ejecutado en gran medida gracias a los aportes que ellos han proporcionado al FONAVI⁷. A partir de 1986, parte importante de este fondo se destinó a satisfacer demandas de servicios de la población, tales como agua y desagüe y electrificación. Hasta 1992, los recursos del FONAVI estuvieron manejados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y operados por el Banco de Vivienda que financiaba la construcción de lotes con servicios y conjuntos habitacionales a través de la Empresa Nacional de Edificaciones ENACE. A partir de la liquidación del Banco de Vivienda se redujo ENACE y entonces la Unidad Técnica (UTE) FONAVI asumió casi en exclusiva el financiamiento del agua y desagüe y proyectos de electrificación en pueblos jóvenes y centros poblados.

Ya para 1999 y el 2000, como consecuencia de una impresionante invasión de terrenos agrícolas de propiedad privada, en Lima, se generó el Programa de Emergencia PROFAM⁸, con el objetivo de dar la oportunidad de satisfacer las necesidades de vivienda a familias con escasos recursos que cumplan determinados requisitos, pero dicho programa no llenó las expectativas de la población.

⁶ Ver: Grompone, R., Zolezzi, M., Calderón, J., Olivera, L. 1983. La Lima de los 80 Crecimiento y Segregación Social. Lima, DESCO.

⁷ Fondo Nacional para la Vivienda.

⁸ PROFAM: Programa de Lotes Familiares destinado a la oferta de Lotes para Familias Previamente Calificadas.

Sin embargo, en el Perú, en materia del fenómeno habitacional, el Estado no ha podido generar una política social que aborde la problemática de vivienda⁹. Hasta ahora la presencia del Estado en materia de Política Social sobre este tema ha obedecido tan solo a trabajar vivienda como una promesa política que lejos de formular una política social al respecto, más bien, genera expectativas en la población en razón de la satisfacción de demandas a corto plazo.

En la actualidad, en el sector vivienda, el Estado ha logrado promover solo un conglomerado de programas estatales que no garantizan ni evidencian, en algunos casos, un real cumplimiento y funcionalidad. No obstante, la presencia de algunos programas estatales coyunturales no garantizan ni legitiman la presencia de una política social que promueva un mínimo de bienestar¹⁰.

Como afirma Béjar (2001), la política social es una política pública, es decir, un conjunto de criterios que orientan el comportamiento del Estado sobre un tema específico sentido por la población. Por tanto, la política social se construye sobre la base de una voluntad política que congregue y movilice al gobierno y la conciencia de la sociedad. Cuando esto no existe, la consecuencia más próxima es la garantía de que el Estado sólo se limite a resolver “situaciones coyunturales corto plásticas” que no siempre conllevan a la mejor respuesta de una problemática determinada sea cual sea el caso. Las causas de esta situación son: la falta de confianza de la personas en sus autoridades y, en ocasiones en la misma población, para que apunten a la construcción de una política social, en el caso de vivienda, que tenga sostenibilidad, permanencia en el tiempo, planificación y un determinado cronograma de acción que permita visualizar las metas a corto y mediano plazo trazadas a lo largo de la política social.

⁹ Al respecto, sabemos que en épocas anteriores en nuestro país el Estado no contaba con la creación de Políticas de Vivienda sino que más bien es en esta última década en la cual ha hecho notoria su presencia mediante Lineamientos de Política Urbana que buscan formular y proponer políticas que ordenen y consoliden el Sistema Urbano Nacional en función del desarrollo urbano sostenible, además de concertar y consolidar la ejecución de políticas urbanas a nivel intersectorial y finalmente, regular normativamente la formulación, aplicación y evaluación de las políticas urbanas (Lineamientos de Política 2003 – 2007 Documento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento).

¹⁰ En el caso del Perú el bienestar sería un sistema de protección que cubriría las necesidades mínimas (aunque el concepto de necesidades mínimas sea también relativo y subjetivo) de todos los pobladores de nuestro país, sin distinción de etnia, cultura, sexo, edad creencias religiosas y políticas, durante toda su vida, como diría Beveridge, desde la cuna hasta su tumba (Béjar, 2001).

1.1 Vivienda en cifras

El problema de la vivienda en nuestro país crece junto al número de habitantes y a la demanda que se tiene de esta necesidad básica. En el Perú, entre 1981 y 1993 la población creció en 2.2.% y en los últimos años se estima que ha estado creciendo en razón de una tasa del 1.7%. Sin embargo, otras proyecciones (INEI: 1994) estiman incluso que se estaría reduciendo a 1.5%. Además la población urbana viene creciendo más rápidamente (2.2% anual) que el resto de la población, donde la población rural lo hace a una tasa de 0.5% anual.

*Cuadro N° 1
Crecimiento Poblacional Intercensal Del Perú*

| Fecha del Censo | Perú | | | | | | Lima Metropolitana | |
|-----------------|------------|-----|------------|------|-----------|-----|--------------------|-----|
| | Total | % | Urbana | % | Rural | % | Total | % |
| 1940 | 6 207 967 | | 2 197 133 | | 4 010 834 | | 661 508 | |
| 1961 | 9 906 746 | 2.3 | 4 698 178 | 3.7 | 5 208 568 | 1.3 | 1 901 927 | 5.2 |
| 1972 | 13 538 208 | 2.9 | 8 058 495 | 5.0 | 5 479 713 | 0.5 | 3 418 453 | 5.5 |
| 1981 | 17 005 208 | 2.6 | 11 091 923 | 3.6 | 5 913 287 | 0.8 | 4 835 759 | 3.9 |
| 1993 | 22 048 356 | 2.2 | 15 458 599 | 2.08 | 6 589 757 | 0.9 | 6 434 323 | 2.4 |
| 1999 (*) | 25 232 000 | 1.7 | 18 298 283 | 2.2 | 6 833 717 | 1.5 | 7 349 535 | 1.7 |
| 2000 (*) | 25 664 000 | 1.7 | 18 803 045 | 2.2 | 6 867 886 | 1.5 | 7 474 477 | 1.7 |

Fuente: INEI, 1994

(*) Proyecciones del INEI

Asimismo, de acuerdo al INEI, en el año 2000 la población llegó a un total de 25.7 millones de habitantes y hasta el año pasado se contaba con un total de 27 millones 148 mil habitantes. Además existen quince ciudades con más de 100 mil habitantes, entre las cuales Lima es la que crece más rápidamente, llegando albergar, hasta la fecha a 7.5 millones de habitantes que significa el 45% de la población urbana total del país¹¹. Es notoria la concentración de población en Lima reforzando negativamente la tendencia de preferencia en el área rural, en términos de gestión de territorio.

Por tanto, aparecen grandes contrastes en el proceso de desarrollo urbano. Primero, están los problemas de Lima: primero el reto de manejar una megaciudad conjuntamente con

¹¹ Fuente: INEI (1994). Estimaciones y Proyecciones 1950 - 2050

sus problemas de carencia, déficit de servicios y de vivienda. Segundo, se encuentran los problemas provenientes de las ciudades, varias de las cuales crecen a tasas elevadas a pesar de un menor asentamiento poblacional en comparación con nuestra capital.

Cuadro N° 2
Población Principales Ciudades Perú 1993 – 2000

| Ciudades | Población (en miles de habitantes) | |
|--------------------|---------------------------------------|-------|
| | 1993 | 2000 |
| Lima Metropolitana | 6 321 | 7 497 |
| Arequipa | 619 | 762 |
| Trujillo | 506 | 652 |
| Chiclayo | 412 | 517 |
| Iquitos | 275 | 367 |
| Piura | 278 | 325 |
| Chimbote | 269 | 336 |
| Huancayo | 258 | 327 |
| Cuzco | 256 | 291 |

Fuente: INEI (1994)

Como nos podemos dar cuenta, nuestro país sigue creciendo. Entre tanto, la distribución geográfica, reafirma tendencias donde se ubica a Lima como el lugar con más concentración de habitantes que el resto de ciudades del interior del país. Así, el proceso de asentamiento de la población en el territorio peruano ha estado marcado por: un acelerado ritmo de urbanización de la sociedad, una fuerte tendencia de la concentración de la población en Lima y la dispersión en las áreas rurales que fomenta desigualdades sociales y económicas, principalmente en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas, niveles de ingreso y acceso a servicios (Ministerio de Vivienda: 2003).

La necesidad básica de vivienda aparece como una necesidad que juega un rol muy importante en el proceso de vida de las personas. La satisfacción de esta necesidad demanda una serie de recursos para conseguirla, es por eso que el Perú arrastra desde hace muchos años un déficit habitacional muy grande que, hasta el 2002 ha sobrepasado el millón de viviendas. Según el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (1996), en 1993 el número de viviendas en nuestro país era de 5 millones 100 mil unidades y entre 1981 y 1993 esta cantidad se incrementó aproximadamente en 128 mil unidades por año, es decir, en un 2.5%

anual a nivel nacional. En las áreas urbanas el incremento fue de 2.9% anual y en las áreas rurales fue del 1.5%. A su vez, debe tenerse presente que, en el mismo período, el incremento de hogares, que es un indicador que bien expresa los requerimientos de vivienda, se incrementó a razón de un 3.5% en las áreas urbanas y un 1.5% en ámbito rural. Por lo que mientras que en el área rural el incremento de hogares es similar al de viviendas, no ocurre lo propio con las áreas urbanas (CAPECO: 1996), en que los hogares se incrementan más que las viviendas.

En el caso de Lima, el número de viviendas es de 1 millón 916 mil 237 viviendas y aparece un déficit de viviendas de 348 mil 456, cifra que coloca en agenda a la vivienda como una necesidad básica prioritaria para ser evaluada por el Estado y que, hasta ahora, no posee una solución concreta (Ministerio de Vivienda: 2002, INEI: 1993).

Se sabe que solo un 7.5% de la población posee título de propiedad del inmueble donde reside, lo que dejaría ver la precariedad que existe en cuanto al recurso capital para la “formalización” de la adquisición en una vivienda. El capital sigue siendo uno de los mayores impedimentos (sino el principal) debido al cual la población no puede obtener una vivienda propia o mejorar la que ya tiene. Así, encontramos que sólo un 5% de la población limeña ha recibido en alguna oportunidad algún beneficio del Banco de Materiales. Sin embargo del grupo de personas que posee vivienda propia cerca del 37% está completamente satisfecho con ésta y más de la mitad (52.5%) se encuentra parcialmente satisfecho. No obstante, si hablamos de perspectivas futuras, en relación a comprar, construir o mejorar la vivienda, tenemos un 35% que preferiría mejorar la actual vivienda que posee y un 15% apostaría por comprar. Solo un 7.5% de la población preferiría construir sobre terreno propio, teniendo la seguridad de construir sobre una tierra que no le será quitada (Adrem, 2003).

En general, el proceso de urbanización es algo muy complejo y cuando se hace referencia a éste se debe tomar en cuenta: el ritmo acelerado de urbanización, la concentración de la población en pocas ciudades (como es el caso de Lima) la dispersión de la población en áreas rurales, las enormes desigualdades en la satisfacción de las necesidades básicas y la segregación de la población de menores recursos en las ciudades. Estos hechos han traído como consecuencia variadas situaciones que ocurren en el momento de la adquisición y acceso a un terreno propio.

1.2 El enfoque de *interface* en nuestro estudio

En relación a nuestro estudio de caso de vivienda y al uso del enfoque de *interface* (Long y Arce: 1992), éste último nos lleva a analizar las relaciones propuestas como múltiples discursos y estrategias de intervención de los actores, y como propuestas de espacio de conflicto donde el carácter de la negociación entre los actores puede llevar a enfrentarlos a pesar de los intereses comunes que se puedan dar entre ellos y cómo los actores perciben y enfrentan la problemática del acceso a la vivienda en el Cono Norte de Lima Metropolitana, específicamente en Ventanilla en las zonas de Nuevo Pachacútec y el Centro Poblado Menor Mi Perú.

Mediante el enfoque de *interface* se busca indagar sobre la propuesta del Estado en materia de vivienda y se estudiará el proceso de adquisición de ésta en relación a las diferentes variables que están detrás del marco de la construcción de una Política Social de Vivienda. Además nos permite analizar la relación con el Estado y otros del proceso. Con este fin se toma en cuenta el nivel socioeconómico de los y las beneficiarios y no beneficiarios del Programa Techo Propio Deuda Cero del Proyecto El Mirador de Nuevo Pachacútec, las percepciones de los pobladores del Centro Poblado Menor Mi Perú sobre la Política Social de Vivienda (éstos pobladores no se encuentran inscritos en el referido Programa), y las percepciones manejadas por las autoridades del Gobierno Central y el Gobierno Local, en el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la Municipalidad de Ventanilla.

Al hacer referencia a la Política Social de Vivienda es necesario trabajar lo que hay detrás del proceso de adquisición de una vivienda. El uso del enfoque de *interface* nos permite aproximarnos a las miradas y percepciones de los actores¹² y su negociación con el Estado y otros actores mediante el análisis de sus relaciones e intervenciones en el proceso de adquisición de la vivienda. Para este objetivo se tomarán en cuenta los siguientes elementos en el momento del recojo de información: las percepciones que los actores tengan sobre las necesidades básicas, las percepciones sobre vivienda, la evaluación y memoria histórica que

¹² Este enfoque se propone descubrir las diversas estrategias de adaptación, identificando los diferentes sistemas de categorías que los individuos utilizan para organizar su comportamiento. Una descripción etnográfica de un grupo y de su mundo vivencial debe penetrar en el mundo cognoscitivo de los individuos involucrados. El análisis intenta comprender los procesos en los cuales actores sociales interactúan, negocian y acomodan sus distintos mundos vivenciales (Long, N. y Arce, A., 1992).

tengan los actores sobre el trabajo que el Estado ha tenido a lo largo de los años¹³ y actualmente tanto del Gobierno Central como del Gobierno Local en cuanto a los Programas de Vivienda elaborados en el pasado y en la actualidad (Techo Propio Deuda Cero y el Programa de Vivienda Municipal, respectivamente), y finalmente, la evaluación de instituciones privadas que podrían ayudar (vía préstamos) a la obtención de una vivienda con el pago de cuotas en un cronograma predefinido de mutuo acuerdo¹⁴.

En el caso de los pobladores beneficiarios del Programa Techo Propio Deuda Cero El Mirador de Nuevo Pachacútec¹⁵ y de los pobladores no beneficiarios del mencionado Programa residentes en Nuevo Pachacútec y el Centro Poblado Mi Perú se toma en cuenta la experiencia vital que traen consigo desde “la necesidad” que aparece en ellos de adquirir una vivienda propia (incluyendo las diversas situaciones que han debido pasar para adquirirla), los criterios que han tomado en cuenta para escoger su actual vivienda, su percepción sobre “derecho a la vivienda” y propiciar en ellos una evaluación del Estado en relación al trabajo del tema de vivienda y la construcción de una Política Social de Vivienda, que será realizada por ellos a nivel del Gobierno Central (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) y a nivel de Gobierno Local (Municipalidad de Ventanilla).

El Estado, es un actor que será analizado desde una propuesta que podría expresarse como una política social de vivienda manifestada en dos niveles: primero, a nivel del Gobierno Central mediante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento con el Programa de Techo Propio Deuda Cero del Proyecto El Mirador de Nuevo Pachacútec y segundo, a nivel de Gobierno Local en el Municipio, con la propuesta de un Proyecto de Vivienda Municipal ubicado también Nuevo Pachacútec, distrito de Ventanilla. La relación de ambos será presentada lo largo del estudio de caso, con la ayuda de las entrevistas realizada a los actores durante el proceso de adquisición de vivienda.

¹³ Para construir la memoria histórica que tienen los actores sobre el tema de vivienda y la política social de vivienda, estamos trabajando con los siguientes gobiernos: el segundo gobierno de F. Belaunde, el gobierno de A. García, el gobierno de A. Fujimori y el gobierno de A. Toledo.

¹⁴ Se dice cronograma definido de mutuo acuerdo, porque es previamente acordado por el prestatario y el prestamista que otorga el préstamo. Para este tipo de casos pueden ser: bancos privados, cooperativas de crédito, etc.

¹⁵ El estudio de caso de vivienda esta trabajando con los beneficiarios del Programa Techo Propio Deuda Cero de la cuarta convocatoria.

Según nuestros entrevistados, la relación de estos dos niveles no es muy “constante”, ya que se realiza en un marco de obligatoriedad y diplomacia. Es decir, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento no tiene injerencia en el Programa de Vivienda Municipal, pero sí se ha manifestado comunicándole que se instalará el Proyecto en ese distrito y ha gestionado los permisos respectivos. El Programa Municipal, por su parte tampoco tiene ningún papel en el Programa Techo Propio Deuda Cero pero se sabe que éste le ha otorgado las facilidades al Ministerio para obtener los permisos necesarios para la ejecución del mismo.

En el caso de la propuesta del Proyecto de Vivienda Municipal en Nuevo Pachacútec, distrito de Ventanilla, sabemos (mediante entrevistas con Jefes del Departamento de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Ventanilla y Alcaldía) que es una propuesta que aún se encuentra estructurando su marco legal – jurídico y de funcionamiento. Las entrevistas con los funcionarios municipales no reportaron claramente información en cuanto al criterio de selección de los “posibles beneficiarios”, ya que algunos manifestaron que la selección estaría a cargo de los bancos¹⁶. Otros manifestaron que el criterio de selección de los “posibles beneficiarios” estaría a cargo de una Comisión adhoc de la Municipalidad de Ventanilla, creada para este fin. Actualmente el Proyecto se encuentra organizándose y con miras a que entre los meses de Febrero - Marzo del 2004¹⁷ pueda salir a la luz pública para que sea una oferta interesante para los pobladores de Nuevo Pachacútec y del distrito de Ventanilla.

El Proyecto Municipal de Vivienda de Ventanilla, es un Proyecto que cuenta con la cooperación de la ONG Estrategia¹⁸ y ésta última cuenta con capitales españoles para la realización y auspicio del mencionado proyecto.

¹⁶ Testimonio de la Jefa del Departamento de Desarrollo Urbano de la Municipalidad.

¹⁷ Sin embargo, la presentación del Proyecto de Vivienda Municipal se retrasó y fue presentado a comienzos de Junio del 2004.

¹⁸ No se entrevistó a representantes de la ONG Estrategia debido a que a pesar del constante seguimiento, no se logró contactar con ellos. Solo se logró contar con algunas “impresiones” de una representante de Estrategia que trabaja en el Proyecto del Programa de Vivienda Municipal de Ventanilla. Sin embargo, su argumento de “falta de tiempo” para aceptarnos una entrevista nos impidió conocer sus percepciones y su participación en este Proyecto. No obstante, se conoce del trabajo de esta ONG por entrevistas realizadas a los representantes del Area de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Ventanilla.

En este estudio de caso se decidió trabajar enfatizando la propuesta del Gobierno Central, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la cual se encuentra más avanzada. El Proyecto de la Municipalidad de Ventanilla se encuentra en proceso de organización. Por tanto, en la presente investigación, la propuesta del Municipio de Ventanilla será trabajada a nivel descriptivo por lo que no se pueden entrevistar a los “posibles beneficiarios” de este proyecto, ya que aún es un proyecto que se está gestando. Sin embargo, hemos entrevistado a los trabajadores de la Municipalidad del Departamento de Desarrollo Urbano y Alcaldía para conocer sus percepciones sobre el tema de la política social de vivienda y su apuesta a nivel de gobierno local en relación a ésta.

2 Descripción del caso a estudiar

El objetivo del estudio es analizar la propuesta del Estado para así averiguar si éste tiene o no (o está construyendo) una Política Social de Vivienda que permita garantizar, de alguna manera, la demanda en la población de escasos recursos de una necesidad básica como lo es la vivienda y ver cómo los diferentes actores involucrados en el tema (familias, jefes de hogar, gobierno local y gobierno central) se organizan e interactúan para enfrentar y mejorar las condiciones en el proceso de adquisición de una vivienda.

Las hipótesis de estudio se presentan a continuación y serán trabajadas a lo largo del presente informe de investigación:

1.- Primera, el Estado no posee una política de vivienda que de respuesta a la demanda de la población en torno a ésta.

2.- Segunda, existe una incipiente propuesta de parte del gobierno local, ya que en los Presupuestos Participativos para el año 2004 de algunas municipalidades aparece trabajar la problemática de vivienda aunque no hay una propuesta clara al respecto.

3.- Tercera, no está clara la mirada o percepción de los mismos actores en cuanto a la demanda de la vivienda “como parte de sus derechos de persona”.

4.- Cuarta, el municipio puede asumir trabajar la problemática de vivienda (como es el caso de Ventanilla) pero aún no tiene conocimiento de si hay otras entradas u otros actores

estatales que puedan mejorar su propuesta y por ende, mejorar los resultados y los beneficios a la población generando la satisfacción de demanda en la adquisición de viviendas.

La metodología utilizada en el estudio de caso es el análisis cualitativo. Se realizaron un total de diecinueve (19) entrevistas a los siguientes actores: beneficiarios del Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero de El Proyecto El Mirador de Nuevo Pachacútec, pobladores de Nuevo Pachacútec no inscritos en el Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero de El Proyecto El Mirador, pobladores del Centro Poblado Menor Mi Perú no inscritos en el Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero de El Proyecto El Mirador, Funcionarios del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y funcionarios que trabajan en el Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero de El Proyecto El Mirador, funcionarios del Área de Desarrollo Urbano y Alcaldía de la Municipalidad de Ventanilla que trabajan en el Programa Municipal de Vivienda de este distrito.

El estudio de caso de vivienda se ejecutó en el Cono Norte de Lima Metropolitana, del cual forma parte el distrito de Ventanilla y las zonas de Nuevo Pachacútec y el Centro Poblado Menor Mi Perú.

2.1 Nuevo Pachacútec, una promesa reciente.

Nuevo Pachacútec, se encuentra ubicado al norte del distrito de Ventanilla, en la Provincia Constitucional del Callao. Su historia se remonta a Febrero del 2000 donde se traslada a cerca de 10,000 familias que invadieron terrenos privados en Villa El Salvador y otros distritos de Lima y Callao a las áreas desocupadas de Ciudad Pachacútec. Este traslado obedece a la intervención de diversas instituciones del Estado en el desarrollo urbano del lugar. El Proyecto Especial “Ciudad Pachacútec” nace en el año 1988, abarcando 2,792.83 has¹⁹ que acogería a 20,756 lotes (Alternativa: 2002).

Actualmente, Nuevo Pachacútec es parte del Macro Proyecto Pachacútec²⁰, que comprende tres áreas: el Proyecto Especial Ciudad Pachacútec (zona de Asociaciones y

¹⁹ Creado por decreto supremo N° 010-88-VC en Ciudad Pachacútec, e inscrito en registros públicos del Callao en ficha N° 367665

²⁰ D.S. 007- 2003

Cooperativas de la Ciudad Pachacútec, que es la zona más antigua), el Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec (denominado como Ciudad Modelo Autogestionaria Pachacútec), y los Asentamientos Humanos formalizados dentro de Pachacútec, habiéndose conformado entre estas zonas un frente unitario. Para los efectos de nuestra investigación se trabajará con el Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec (CIMAP²¹).

Nuevo Pachacútec tiene un área de 531.72 has y alberga a una población de 10,424 familias (52,000 habitantes) en pobreza y pobreza extrema. Esta cifra representa al 28.6% del total de la población asentada en todo lo que es el Macroproyecto (Ministerio de Vivienda: 2002). Surge como una reubicación de una invasión de Villa El Salvador en febrero del 2000, reubicación que dio origen al programa PROFAM²². El Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, fue creado en julio del 2001²³, con el objetivo de planificar, coordinar y ejecutar las acciones necesarias para titular a las familias reubicadas.

La CIMAP se encuentra organizada en 5 sectores territoriales, 21 Grupos Residenciales, los cuales comprenden 619 manzanas, y un total de 10,469 lotes de viviendas, aparte de los que corresponden a los equipamientos urbanos²⁴.

*Cuadro Nro. 3
Organización y áreas de CIMAP*

| Sector | Grupos Residenciales | Manzanas | Lotes | Area bruta (m2) |
|---------------|-----------------------------|-----------------|---------------|------------------------|
| A | A1, A2, A3 Y A4 | 142 | 2,405 | 1, 070,403.40 |
| B | B1. B2, B3, Y B4 | 104 | 1,738 | 882,845.78 |
| C | C1, C2, C3 Y C4 | 137 | 2,046 | 1,265,722.75 |
| D | D1, D2, Y D3 | 109 | 1,732 | 436,624.87 |
| E | E1, E2, E3, E4, E5 Y E6 | 127 | 2,548 | 1,661,612.17 |
| TOTAL | | 619 | 10,469 | 5,317,208.97.00 |

Fuente: Plano Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec

²¹ Ciudad Modelo Autogestionaria Pachacútec

²² Programa de Lote Familia

²³ Mediante D.S.037-2001- MTC - Boletín informativo N°1 MTC, Proyecto piloto Nuevo Pachacútec

²⁴ Boletín informativo N°1 MTC, Proyecto piloto Nuevo Pachacútec

En general, Pachacútec representa una de las formas de crecimiento de Lima Metropolitana, o mejor dicho la forma como el gran sector poblacional “pobre” que no puede acceder al mercado convencional de tierras y/o viviendas, buscan solución a su necesidad de vivienda, ocupando terrenos que están cada vez mas alejados de la ciudad, sobre todo por su bajo costo inicial, manteniendo ese “sueño de la casa propia” o el pensar que un “lote es igual a vivienda”. Esta modalidad de acceso a la vivienda, que ocupa zonas eriazas, con “lotes sin servicios”, se inicia en los años sesenta con las primeras invasiones, lo que indica, desde esas épocas la poca o casi nula importancia que otorga el Estado para resolver el problema de la vivienda hacia los sectores poblacionales pobres; asumiendo éstos mismos el reto de resolver sus problemas de trabajo, servicios, equipamientos, recreo, etc.

La vivienda, se presenta como una demanda constante en Nuevo Pachacútec. En relación a la presencia del Estado, el 58.4% de las viviendas son propias, es decir, están empadronadas por alguna institución del Estado como COFOPRI. A la fecha, las viviendas sin empadronar esperan la ayuda del Estado o alguna oportunidad de un Programa de Vivienda que les permita adquirir un lote que “definitivamente” sea suyo.

En cuanto a la diversidad del material de construcción empleado en la vivienda se encontró que más de la mitad del total de pobladores (53.9%), es decir la gran mayoría, ha construido sus viviendas con esteras, cartones y madera. El 43.1% de viviendas están construidas solo con esteras. El 2.9% tiene en su vivienda material noble pero no esté culminada la construcción y sólo un 1% utilizó material noble en su construcción y logró terminarla (Alternativa: 2003).

La densidad a nivel de tugarización por vivienda no es tan alta. El 22.8% de viviendas albergan a dos personas. El 36.5% a tres personas (que es el porcentaje más alto). El 21.1% acoge a cuatro personas y finalmente, el 19.6% a cinco personas (Alternativa, Agosto 2003). Si hacemos mención a la cantidad de hogares que hay en cada vivienda, la población reporta que la mayoría cuenta con un hogar por vivienda (97.5%)²⁵. Sólo el 2.1% tiene 2 hogares y el 0.4% tiene 3 hogares.

²⁵ Encuesta aplicada por Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec Abril 2003

En el contexto descrito líneas arriba, el territorio de Nuevo Pachacútec se vislumbra como una posible salida a la solución de carencia de vivienda de la población con menos recursos pero es una salida lenta. A la fecha, la presencia del Estado en esta zona perteneciente al distrito de Ventanilla, se promueve mediante el Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero, el nombre del Proyecto es “El Mirador”. Este programa surge como parte del Programa Mi Vivienda y busca que la población con menos recursos pueda acceder a una vivienda.

2.2 El Centro Poblado Menor Mi Perú, cuando la antigüedad manda

El asentamiento humano Mi Perú, se encuentra ubicado en el distrito de Ventanilla, fue creado el 6 de Octubre de 1985, bajo el gobierno aprista del ex – Presidente Alan García Pérez. En 1996, en el gobierno de Alberto Fujimori, dejó de ser asentamiento humano para convertirse en centro poblado menor. El CPM²⁶ Mi Perú tiene una población aproximada de 40 mil habitantes (INEI: 2003), la cual es predominantemente joven. El lugar cuenta con un municipio, un centro de salud, una comisaría, una biblioteca comunal, una casa refugio del Movimiento Femenino de Acción Comunal y más de veinte comedores populares, wawa wasis y diversos medios de transporte. Sin embargo, también tiene problemas y limitaciones que van desde la falta de agua, luz, vivienda hasta la venta de drogas y pandillaje.

Como muchas de las zonas que alberga, en su mayoría población de escasos recursos económicos, el CPM Mi Perú es un lugar con múltiples necesidades básicas insatisfechas. Estas necesidades básicas insatisfechas²⁷ comprenden la carencia de alimentación, salud, educación, vestido y vivienda. Así, sabemos que el número de hogares con alguna NBI es de 3,184 hogares. La cantidad de hogares con alguna NBI varía según el número de necesidades. Sabemos que existe mayor concentración en los hogares que presentan la carencia de dos a tres NBI. El número de hogares con dos NBI es de 1,200, los hogares con tres NBI son 216,000. La cantidad disminuye un poco más cuando hablamos de tres NBI que se reportó en 30,000 hogares²⁸.

²⁶ En lo sucesivo cuando se haga mención de El Centro Poblado Menor Mi Perú se le dirá CPM Mi Perú

²⁷ En lo sucesivo a la necesidad básica insatisfecha se le representará por NBI.

²⁸ Fuente INEI (1993)

Sin embargo, cuando hablamos de NBI a nivel de la población (de forma individual) la cantidad crece a 13,020 habitantes, lo que significa que, en general, hay una gran demanda insatisfecha de necesidades básicas en Mi Perú.

En el caso específico de la necesidad básica de vivienda, existen 17,577 viviendas con ocupantes presentes. No obstante, hay 10,557 viviendas con características físicas inadecuadas, es decir, viviendas que no garantizan la seguridad de las personas que allí residen y que tienen una mejora pendiente en su construcción.

Hasta aquí, hemos querido hacer notar las necesidades por las que pasa el CPM Mi Perú, enfatizando sus demandas en los inmuebles donde viven. En ese sentido, la presencia del CPM Mi Perú en esta investigación quiere mostrar una comparación del trabajo (positivo o negativo) que ha tenido el Estado peruano en el marco de una política social de vivienda con el objetivo de vivir “dignamente”, en estas dos zonas: Nuevo Pachacútec y el Centro Poblado Menor Mi Perú. En ambos lugares reside población de escasos recursos. En el caso de este último, no ha habido presencia del Estado en materia de vivienda; lo que sí se ha observado en Nuevo Pachacútec, zona que no solo “ha sido el ojo de la tormenta” en el caso de vivienda, sino que el Estado ha apostado por este lugar ejecutando el Proyecto El Mirador, dentro del Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero.

3 La culminación de un sueño y el inicio de otro: *la vivienda*.

3.1 ‘Es tu espacio, te da seguridad y nadie te la quita.’. La vivienda como necesidad básica

Para hablar de las necesidades básicas y tener en cuenta la vivienda entre estas debemos abordar primero la idea o concepción de lo que ésta significa dentro de un contexto peculiar, el de la ciudad. Lo que nos remonta a percibir a ésta última no sólo como un mero hecho físico²⁹ sino que es necesario entenderla como un lugar integral e integrador, con nuevas formas de vinculación o nuevos espacios públicos con relativa autonomía pero articulados (Borja, 1997). Un lugar de democracia y desarrollo donde impulsar la dialéctica generadora de Conos y la ciudad misma.

²⁹ No queremos entender a la ciudad como un mero hecho físico, es decir, un conjunto de edificaciones, avenidas, áreas industriales, zonas residenciales, comerciales y/ o administrativas.

Lima³⁰ no es una unidad territorial homogénea sino un lugar de interrelación (a veces conflictiva) de zonas disímiles pero todavía articuladas que conforman, en suma, la ciudad. En Lima se pueden encontrar zonas residenciales, barrios tugurizados, asentamientos humanos, áreas industriales, comerciales y áreas administrativas, cuya ubicación no obedece a procesos naturales, capaces de ser comprendidos sólo en términos de planificación técnica, sino sobre todo, a partir de su proceso de articulación social, cultural, económico y político de nuestro país. Sin embargo, como toda ciudad ha generado demandas en función de su crecimiento. La vivienda es una de estas demandas.

Para el año 2000, en nuestro país el déficit habitacional sobrepasó el 1'239,000 unidades de viviendas. Además, poco más de 90,000 nuevos hogares se conforman anualmente, los que necesariamente requerirán de la atención de vivienda. Entre tanto, aproximadamente, el 74% del déficit, es decir unas 900,000 viviendas, corresponde a viviendas existentes pero inadecuadas por sus condiciones de hacinamiento, carencia de servicios o construcción precaria. En conclusión, en Lima Metropolitana el déficit de viviendas es cercano al medio millón de unidades (Adrem, 2003).

Ahora bien, cuando hacemos referencia al tema de vivienda y a lo que entendemos por ella debemos tener en cuenta que para hablar del problema habitacional en Lima Metropolitana debemos recordar que ésta puede llegar a ser uno de los bienes más costosos al que las familias pueden aspirar. Tener vivienda propia significa un importante despliegue de recursos (empezando por el acceso al suelo³¹) y sacrificios que no precisamente rinden sus frutos en un corto plazo, por lo que la iniciativa tanto privada como estatal se encuentra promoviendo y desarrollando sistemas financieros específicos para promover el acceso a ella.

³⁰ Revisar: Sánchez y Calderón (1987).

³¹ La política de gestión del acceso al suelo urbano ha atravesado modificaciones significativas. La primera, es que al interior del aparato del Estado los aspectos referidos al suelo urbano vienen siendo recuperados por el gobierno central. La segunda, es que el gobierno central prioriza la política de regularización del suelo (propiedad y consolidación) por sobre los programas de acceso al suelo. Por tanto, la nueva política de gestión del suelo urbano se expresa en modificaciones sustantivas al marco jurídico, cuyo origen se da a partir de 1993, con la aprobación de la nueva Constitución. Esta Ley de Leyes, propuso un patrón liberalizador hacia los agentes económicos. Con relación a las atribuciones municipales parece que a éstas solo se les dio una referencia genérica a diferencia de la Constitución de 1979 que detallaba las funciones municipales y otorgaba, por tanto, una suerte de “garantía constitucional” a su validez. Calderón J. (1999).

El tema de vivienda es un tema de política urbana, el cual puede dar cuenta de cómo las modificaciones de la estructura física de la ciudad, producto de las modificaciones en el sector productivo, demandan de una mayor presencia y participación del Estado. Sin embargo, la presencia del Estado aún no es concreta ante esta situación, ya que reconocer la posesión de una vivienda y el derecho a acceder a ésta, garantiza tener un espacio en la ciudad que constituye una cuestión elemental de derechos humanos, que se vulnera día a día. En el caso de los sectores populares, cuando este derecho se otorga sólo se les proporciona el acceso de poder ocupar “un espacio” en las áreas marginales de la ciudad y en lugares “inadecuados” que no garantizan las condiciones mínimas para la vida de todo ser humano.

Por tanto, la función reguladora y promotora del Estado en el sector vivienda y construcción no llega a demostrar tener efectos prácticos con los que garanticen, totalmente o en buena parte, demandas de vivienda. En relación a esas demandas, es necesario tener presente el proceso de urbanización de los terrenos³², que han hecho que a nivel espacial y demográfico no sólo crezca la ciudad sino que las viviendas hayan aparecido y se hayan “construido” en función de las necesidades de la población de los diversos sectores sociales, como demanda general.

El proceso de urbanización de terrenos llama la atención, pues aparecen, conjuntamente con éstos, actores que dinamizan la percepción que se tiene sobre el proceso de adquisición de la vivienda. Los actores que se encuentran detrás de la adquisición de una vivienda varían en función de los recursos que tengan a su disposición las personas para este fin. En líneas generales, estos serían los siguientes: el futuro propietario del terreno, la empresa constructora, las entidades financieras (entidades privadas o estatales), que mediante préstamos ayudan a conseguir a los futuros beneficiarios la cantidad necesaria para conseguir su vivienda, el vendedor del terreno o casa que oferta el lote o el inmueble y finalmente, el espacio o terreno para la vivienda. Pueden “aparecer” o “desaparecer” otros actores en el proceso, dependiendo de la situación que se presente en el momento de la adquisición del lote, pero estos son los más importantes.

³² El proceso de urbanización de los terrenos se asocia con el proceso de adquisición de una vivienda pues genera cambios en el crecimiento de las ciudades y la urbanización de actividades económicas que se vuelven motivadoras e impulsadoras, generando, en algunos casos, satisfacción de la necesidad de vivienda en la población.

Ante el escenario descrito líneas arriba, la figura del Estado aparece a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como ente centralizador que apunta a solucionar las demanda de vivienda de la población. Por otro lado, descentralizando el proceso de adquisición de vivienda pero siguiendo en la línea del Estado, se encuentra la Municipalidad, que con los años es una institución que ha perdido impulso. Los gobiernos regionales han sido dejados de lado en la práctica. El aporte del presupuesto a las municipalidades (3.5%) se ha mantenido inalterado, mientras que el Fondo de Compensación Municipal, que es un recurso propio, se ha redistribuido a favor de las municipalidades distritales y en desmedro de la Municipalidad Metropolitana de Lima. (Araoz y Urrunaga, 1990). Actualmente, se busca trabajar en la mejora de un proceso de descentralización más auspicioso³³.

La propuesta de mejorar la situación de la Municipalidad se enmarca en el objetivo de que ésta pueda afianzar su rol como institución que actúe como reguladora y fiscalizadora, para que los urbanizadores cumplan con los dispositivos vigentes sobre la urbanización de terrenos, que lejos de ayudar a solucionar la problemática de vivienda propician desacuerdos y conflictos ante la negativa de la solución de la demanda de vivienda³⁴.

Teniendo en cuenta lo descrito líneas arriba, la concepción de vivienda tiene una gran complejidad, pudiendo generar en la población múltiples expectativas en función de la búsqueda de la satisfacción de ésta y en el significado que la vivienda genera en la población misma.

Por el lado de las necesidades básicas son aquellas que son vitales y de gran importancia para la sobrevivencia de las personas, garantizando “mínimamente” la existencia de una población en condiciones adecuadas de vida. La alimentación, la salud, la educación, el vestido y la vivienda son las necesidades primarias por excelencia, para esta investigación se trabajará con una de ellas: la vivienda, y el significado que trae consigo adquirir una.

³³

La ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades ha consagrado un rol mucho más activo y promotor a los gobiernos locales, señalando en su Título Preliminar la responsabilidad del desarrollo local, económico y social. Asimismo, en una perspectiva de integralidad, los gobiernos locales deberán promover capacidades locales y condiciones de equidad en sus respectivas circunscripciones.

En este estudio de caso nos interesó conocer las nociones que nuestros entrevistados tienen sobre las necesidades básicas pero en especial trabajar el tema de vivienda. Como se dijo en acápite anteriores de este informe, la población con la que se ha trabajado son los beneficiarios y no beneficiarios del Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero. Primero, los pobladores de Nuevo Pachacútec que resultaron beneficiarios de la cuarta convocatoria del Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero en El Proyecto “El Mirador de Nuevo Pachacútec”. Segundo, los pobladores residentes en Nuevo Pachacútec y el Centro Poblado Menor Mi Perú pero que no se encuentran inscritos en el mencionado Programa de Vivienda.

La gran mayoría de entrevistados coinciden en la importancia de la satisfacción de las necesidades primarias como parte del desarrollo normal de la vida de todo ser humano. No obstante, un total de cinco entrevistados (3 en Nuevo Pachacútec y 2 en Mi Perú) incluyeron un elemento más a éstas: el trabajo. El trabajo es considerado por ellos como una necesidad básica porque sin el trabajo no se podría aspirar, ni mucho menos asegurar el resto de demandas. Además, a pesar de que consideran importante la satisfacción de las necesidades de primer grado piensan que en zonas como Nuevo Pachacútec y Mi Perú hay elementos que forman parte de las necesidades básicas que no logran ser satisfechos en su totalidad, como es el caso de la luz, el agua y desagüe:

Bueno un necesidad básica es importante porque es parte del ser humano y si la satisfaces garantiza tu existencia. Si tienes comida, una buena salud, que los chicos vayan al colegio, que aunque sean tengan alquilo de ropa y una vivienda, un lugar que tengas tú y tu familia donde puedas regresar cuando sea de noche. (Julio – 43 años – NBTP³⁵ – Nuevo Pachacútec)

La base principal de las necesidades es el trabajo, porque si los esposos no tienen trabajo como van a poder pagar su agua, luz y esas cosas necesarias para vivir.” (Esperanza – 52 años –NBTP – Mi Perú)

En el caso de la vivienda, ésta es considerada como una necesidad básica que demanda sacrificio y gran inversión. Para poder entender mejor la importancia que tiene en sus vidas y el proceso que trae consigo el “decidir” adquirir un inmueble, fue necesario conocer las percepciones de las personas sobre la vivienda. La gran mayoría de los entrevistados

³⁴ Ley Orgánica de Municipalidades Sumillada, Concordada y Comentada, 2003.

³⁵ NBTP, siglas con las que, en lo sucesivo, se reconocerá a los No beneficiarios del Programa Techo Propio Deuda Cero. Proyecto El Mirador de Nuevo Pachacútec.

beneficiarios (4 entrevistados) o no (4 entrevistados) del Programa Techo Propio Deuda Cero coinciden en expresar la importancia de la vivienda para ellos:

La vivienda es una necesidad básica. Aunque sea puede ser una vivienda de madera o calamina sino esteras. Aunque no es seguro, claro porque uno tiene que cubrirse. Hay que hacer una vivienda como debe de ser con material noble, poco a poco se puede hacer. (Julio – 43 años – NBTP – Nuevo Pachacútec)

La vivienda es tener una casa donde vivir, una casa o sino un terreno propio para tener más comodidad con los familiares, porque vivir en una casa alquilada o en una casa familiar es incómodo, no es como propio, salir, entrar a la hora que quieres entras. Si es una necesidad básica. (Rafael – 33 años – BTP³⁶ – Nuevo Pachacútec)

La vivienda es una necesidad básica, te da la garantía y la seguridad de que tienes a donde llegar, te hace propietario, te facilita, te abre líneas de crédito, te abre muchas posibilidades y facilidades, no tendrías que pagar un alquiler. (Teresa - 48 años - NBTP - Mi Perú)

En el plano de lo simbólico, la vivienda expresa para ellos muchas cosas pero una de las principales es la “seguridad”, porque el tener el título de propiedad les permite tener un espacio donde albergarse con sus familias. También hicieron mención de la expresión “tener un espacio propio” lo cual les permitirá privacidad y la seguridad que nadie los va a desalojar por falta de pago de alquiler, y les da la tranquilidad requerida para poder preocuparse por la satisfacción de otras necesidades.

Finalmente un elemento con el que también es asociada la concepción de vivienda es con la idea de “bienestar”. La mayoría de los participantes en las entrevistas afirma que la vivienda propia les da bienestar por la misma seguridad que se le transmite a la familia la posesión del inmueble y porque la vivienda es algo que se quedará con ellos a lo largo de los años. Sin embargo, son conscientes de que el adquirir una vivienda es todo un proceso, que se inicia desde que una familia carente de este bien inmueble se traza la meta de poder conseguir una hasta la adquisición del título de propiedad que les permitirá “hacer y deshacer del inmueble”.

En relación a los servicios básicos que debe poseer una vivienda, tanto los entrevistados de Nuevo Pachacútec como los de CPM Mi Perú (beneficiarios o no del Programa Techo Propio Deuda Cero) coincidieron en hablar de la importancia de los servicios: agua, desagüe y luz y de la complementación de éstos con servicios como teléfono,

³⁶ BTP, , siglas con las que, en lo sucesivo, se reconocerá a los Beneficiarios del Programa Techo Propio Deuda Cero. Proyecto El Mirador de Nuevo Pachacútec.

que la comunidad donde vivan tenga un centro de salud, un colegio adecuado para sus hijos y lugares de recreación.

En líneas generales, la vivienda es de gran importancia para la población. Sin embargo, es importante notar que las personas son conscientes del compromiso y esfuerzo familiar que implica “embarcarse en el “sueño de la casa propia”.

3.2 *Una agenda pendiente. El Estado (Gobierno Central) y el sector vivienda*

A lo largo de los años, en nuestro país, el tema de la vivienda ha sido un tema que ha formado parte de una agenda pendiente que a la fecha, se encuentra cobrando fuerza por varias razones. Primero, la presencia en nuestro país de un Plan de Programa de Vivienda (Ministerio de Vivienda: 2002) que no necesariamente garantiza la construcción de una política social, porque una política social perdura en el tiempo, tiene un marco legal; lo que no encontramos en el Estado actual en donde los Programas de Vivienda son sólo eso: “programas de vivienda eventuales” que no garantizan perdurabilidad en el tiempo y mucho menos continuidad, lo que hace que su marco legal se construya en función del gobierno en curso. Segundo, se estaría convirtiendo en “caballito de batalla” o “promesa política” de la mejora del sector vivienda como parte de “los nuevos retos” del gobierno de A. Toledo. Tercero, se estaría tratando de dar más fuerza al sector vivienda debido a la demanda ésta que posee la población peruana de diversos niveles socioeconómicos, tratando de solucionar la demanda de vivienda y posponiendo otro tipo de necesidades de la población como son educación, mejora de sueldos, alimentación, mejora de la atención del sector salud, etc.

Para esta investigación se intenta construir la memoria histórica que se tiene sobre el Estado a lo largo de los años en relación a la problemática habitacional en base a las entrevistas realizadas a los actores sobre el tema de vivienda y la política social de vivienda. Se trabajó con los siguientes gobiernos presidenciales: el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry, el gobierno de Alan García Pérez, los gobiernos consecutivos de Alberto Fujimori Fujimori y el gobierno de Alejandro Toledo.

Si hacemos referencia al tema de vivienda en el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry, sabemos que en su gobierno se creó el FONAVI³⁷, institución mediante la cual se llegó a construir viviendas para 350,000 familias en Lima, Arequipa y Piura (Aguila: 1997). En nuestras entrevistas tanto en los beneficiarios del Programa de Vivienda Techo Propio como en los no beneficiarios encontramos algunas similitudes en cuanto a la percepción del gobierno de F. Belaunde. Cuatro entrevistados no recuerdan que este ex Presidente haya trabajado mucho el tema de vivienda. Tres entrevistados manifiestan que las personas se interesan en qué hizo uno y otro ex Presidente en su gobierno sobre el tema de vivienda cuando necesitan satisfacer esta necesidad, de modo que cuentan que como no “necesitaban vivienda en esa época” no se interesaron en el tema. Sin embargo otros opinan que lo que más recuerdan del gobierno de Belaunde es la mejora de la comunicación del país mediante la construcción de carreteras:

“No recuerdo que Belaunde haya trabajado el tema de vivienda en su mandato. ... en esa época yo no tenía “la necesidad “ de tener una vivienda, entonces no me interesó demasiado el tema.” (Pedro – 47 años – BTP– Nuevo Pachacútec)

No obstante, en el grupo de los no beneficiarios del Programa Mi Vivienda residentes en el CPM Mi Perú, tanto entrevistados varones como mujeres manifestaron que el gobierno de este ex - Presidente fue “el gobierno de las invasiones”, lo cual significaría que la creciente demanda de vivienda en el sector popular de esa época los motivó a organizar invasiones. Solo una entrevistada afirma que en se realizaron préstamos para que las familias se beneficien en la adquisición de su vivienda y que el gobierno sí puso interés en el trabajo del tema vivienda:

Fue el gobierno de las invasiones y se creaban muchos pueblos jóvenes en ese entonces, es que la gente no tenía donde vivir. (Daniel – 58 años –NBTP – Mi Perú)

Fue donde más viviendas se crearon fue el gobierno que puso más interés en la creación de vivienda y se crearon pues los condominios, los programas de vivienda grandes y que sí favorecieron a las familias, bueno, era otra época también en lo que a laboral respecta porque había mas facilidades, todo el mundo tenía trabajo, entonces era mas fácil pagar, eso es lo que entiendo yo. (Teresa – 48 años – NTP – Mi Perú)

En el recuerdo de la población el gobierno de Alan García Pérez genera, en algunos, sin sabores y malos recuerdos. Algunos recuerdan más “el trabajo que le dio a mucha gente” con la creación del Programa de Asistencia Directa (PAID), con el objetivo de contribuir a

³⁷ Fondo Nacional de Vivienda

³⁸ Empresa Nacional de Construcción y Edificación.

disminuir el déficit de educación, alimentación y empleo. Otros recuerdan la temida devaluación en la economía nacional y unos tantos recuerdan la gran escasez de alimentos e inflación de los precios periódicamente.

En el caso particular de la vivienda, el ex - Presidente trató de resolver el problema habitacional del país a través del sistema mutual y la creación de instrumentos financieros como el certificado de ahorro por metro cuadrado, las letras reajustables hipotecarias y el sistema de financiamiento de vivienda de valor constante.

Sin embargo, la memoria de las personas entrevistadas recordaron su realidad de vivencia más cercana, como lo es Nuevo Pachacútec y el CPM Mi Perú. Los beneficiarios (dos entrevistados) del Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero afirman que en esa época se crearon más departamentos en la Ciudad del Deporte, Ventanilla. También hay beneficiarios que recuerdan que este ex – Presidente no trabajó mucho el tema de vivienda pero en cuanto al pago de alquiler de éstas, la gente gastaba más y el pago de éste era caro.

En ese tiempo es cuando yo más gastaba en alquiler...En el tiempo de Alan no se podía decir voy a comprar una casa en alquiler venta, todo tenía que ser al contado, las casa eran caras, el mismo alquiler, era una cosa horrible porque los alquileres eran escasos y caros, alquiler venta menos había. (María – 43 años – BTP – Mi Perú)

Hay dos entrevistados no beneficiarios del Programa de Vivienda tanto de Nuevo Pachacútec como de Mi Perú que recuerdan que en el gobierno del Sr. García tiene origen el Proyecto Pachacútec y Mi Perú, éste último con PROTECHO, Programa de Vivienda que mediante ENACE³⁸ otorga a los pobladores la facilidad para adquirir un terreno. No obstante, cuenta que este Programa no sirvió mucho ya que se le otorgaba dinero a las personas para construir sus viviendas y algunas no lo utilizaban para eso y no aprovecharon. En cambio también se sabe de gente que sí aprovechó y construyó un lugar donde vivir:

Con Alan García, los programas de vivienda eran con los préstamos también que de repente de lo que yo mas tengo conocimiento es lo que fue el Proyecto Pachacútec y lo que es Mi Perú, se prestó bastante pero la gente tampoco respondió porque el primer préstamo fue una mecánica de darle el dinero a las personas para que compren sus materiales y la gente se gastaba el dinero en otras cosas, como hubo personas que sí construyeron y aprovecharon. (Teresa –48 años – NBTP – Mi Perú)

Durante el decenio que duró los dos gobiernos del ex - presidente Alberto Fujimori, se aplicaron políticas neoliberales que para nada ayudaron a la mejora de la situación del país. Por un lado se liquidaron una serie de instituciones (Ibid) como bancos estatales de fomento

sectorial, la Caja de Ahorros de Lima, el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP), la Empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA), entre otras y por otro, se privatizaron empresas nacionales. Ambas cosas motivaron, de alguna manera, cambios súbitos en la economía del país.

Tanto beneficiarios como no beneficiarios del Programa de Vivienda Techo Propio Duda Cero afirman que este ex gobernante no le dio mucha importancia a trabajar la problemática de vivienda. El recuerdo que tienen más grabado en relación a construcción y mejora de infraestructura es en los colegios.

No obstante, tres entrevistados beneficiarios del Programa de Vivienda coinciden en decir que en materia de vivienda este gobierno “les dijo que les iba a otorgar terrenos” pero ello nunca se llegó a concretar. Otra crítica que recibió este ex – mandatario es que si se les “llegaba a otorgar terrenos” a la población, no se preocupaba por la instalación de los servicios básicos para que éste se transforme en una vivienda digna, tales como agua y desagüe y luz. A esto se suma la existencia del PROFAM, programa de vivienda que estaría destinado a facilitar la ayuda en cuanto la población pueda adquirir una vivienda; pero según nuestros entrevistados la población fue estafada y jugaron con la ilusión de poder tener un terreno propio para construir:

Fujimori, un poco que se preocupó pero como una estafa, porque yo fui una de las personas que fui al famoso PROFAM a hacer las tremendas colas y no salió nada y cuando yo iba a eso iba con esa desconfianza pero dije no pierdo nada pero pensaba que en realidad iba hacer una respuesta positiva apara tener vivienda. (María – 43 años – BTP – Ventanilla)

En el actual gobierno del Presidente Alejandro Toledo, nuestros entrevistados, especialmente los beneficiarios del Programa de Vivienda Techo Propio Duda Cero perciben que hay cierta preocupación por trabajar el tema de vivienda pero que hay cosas que mejorar como la burocracia para los trámites en el proceso de inscripción para el Programa. Sin embargo, en cuanto al Proyecto El Mirador, a la fecha, no se ha realizado “la entrega oficial” de las viviendas ofrecidas en El Mirador de Nuevo Pachacútec, por lo que han llegado a caer algunos en el temor de no recibir nada a pesar de que han sido beneficiados con el Bono Hipotecario Familiar (\$3,600) que les ha concedido el Estado para la construcción de su

vivienda. La confianza, de parte de los entrevistados, puesta en el Estado es lo único a lo que se pueden aferrar antes de la entrega de sus viviendas y son conscientes de ello.

Es un gobierno que esta dando oportunidad de tener vivienda como ningún otro lo ha hecho y que al menos se le ve un poco de interés, aunque aún hay cosas que tiene que mejorar como “el papeleo” que hubo que hacer en toda esta inscripción y el tiempo de respuesta. (Alina – 43 años – BTP – Ventanilla)

Ahora que he salido beneficiado estoy un poco más tranquilo, tengo mi bono pero hasta ahora no me han vuelto a llamar los del Ministerio. Están demorando en la entrega. Para antes de Navidad dijeron y nada. (Pedro – 27 años – BTP – Mi Perú)

Podría decirse que con el Presidente Alejandro Toledo, el tema de vivienda, por decirlo así, encuentra “su máximo esplendor”, lo que no significa necesariamente un gran desarrollo en este tema. Desde el Estado, la presencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se encuentra promoviendo y ejecutando Programas de Vivienda para satisfacer la demanda de la población. Sin embargo, no ha llegado a solucionar la problemática del tema y tampoco nos da la seguridad de que estemos ante una política social de vivienda. Los programas conforman el Plan de Vivienda y responden a los objetivos, políticas y estrategias se refieren básicamente a la provisión de vivienda en los estratos de menores ingresos. Con esto el Estado apuntaría a propiciar desarrollo económico y sostenible.

En general, los beneficiarios del Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero, residentes en Nuevo Pachacútec y en el CPM Mi Perú opinan muy particularmente, desde su experiencia de vida en el proceso de adquisición que han tenido y tienen, hasta ahora, de su vivienda. En el caso de los pobladores de CPM Mi Perú, la percepción de éstos sobre la existencia o no de una política social de vivienda es negativa. Ellos se sienten “desprotegidos” por el Estado. Piensan que varios gobiernos han pasado y ninguno se ha preocupado realmente ni por una política social de vivienda ni mucho menos por Mi Perú y se preguntan “por qué tanto Pachacútec, si Mi Perú tiene más tiempo de existencia”. La pérdida de confianza en el trabajo del Estado, en estos caso es total y la crítica al actual gobierno es aún mayor teniendo en cuenta los antecedentes del poco trabajo en relación al tema de vivienda.

En el tema de vivienda Toledo más ha hecho spots que realidades, mucha propaganda, mucha cosa pero a la hora de ver realidades no las palpas, no las sientes como en otras épocas y todos son proyectos maravillosos, que se ven muy buenos pero que después vemos en la televisión que se rajó la pared, que se cayó la construcción, esto es algo que no se ve muy consistente, muy irreal ¿no?. (Pedro – 27 años – BTP – Mi Perú)

Nosotros somos hijos de Alan, entenados de Fujimori y ahijados de Toledo pero en realidad el apoyo es para la gente que aunque sea tiene algo de dinero como esos \$400 para el Techo Propio pero yo no lo tengo pues. (Esperanza – 52 años NBTP – CPM Mi Perú)

Sin embargo, los no beneficiarios del Programa de Vivienda y residentes en Nuevo Pachacútec caen en la ambigüedad que termina siendo una opinión positiva a favor del trabajo que viene ejecutando el actual Presidente en relación a una política social de vivienda. Critican a los anteriores gobiernos pero se sienten “protegidos” por el Estado, a pesar de que algunos se sienten “usados” o de “fachada” para mejorar la imagen del gobierno por lo que piensan que el Estado aún “no entiende” sinceramente el compromiso de apoyar para obtener una vivienda digna y lo importante que es para ellos, ya que hasta la fecha aún no se les hace la entrega de su casa en El Mirador Nuevo Pachacútec:

Puede ser que tenga una política de vivienda o que se acerque a tenerla pero a veces lo veo como que hace los Programas para salir del paso para que la gente diga “ah qué bueno” y él quede bien. A veces viene acá y ofrece cosas, medio figureti es. ¿No dice que somos su baby?. (Ernestina - 50 años - NBTP – Nuevo Pachacútec)

Este señor no hace nada. Me han dicho las cosas peores por todos lados. No creo que tenga una política social de vivienda. (Marisol – 29 años – NBTP – Nuevo Pachacútec)

Entonces, a lo largo de los diversos gobiernos sobre los cuales se ha trabajado esta investigación, las percepciones de los entrevistados, van desde la aceptación parcial, pasando por una “forzada” confianza en el Estado, de quien se espera cumpla su promesa de vivienda, hasta una incredulidad total. En este marco, el hacer mención de una política social de vivienda nos lleva a entender, mediante los testimonios³⁹ descritos líneas arriba, el trabajo casi nulo del Estado en relación a la posible construcción de una política social de vivienda.

Si hacemos referencia al marco legal de la vivienda en tanto “derecho de la persona debemos recordar lo siguiente: el Estado en la Constitución de 1979, Título I, capítulo II, de la Familia, en el artículo 10 dice “*es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa*”. En el capítulo III, de la Seguridad Social, Salud y Bienestar, en el artículo 18 continúa diciendo “*El Estado atiende preferentemente las necesidades básicas de la persona y de su familia en materia de alimentación, vivienda y recreación*”.

³⁹ Para proteger la identidad de nuestros entrevistados, en los testimonios sus nombres han sido cambiados por otros.

En la Constitución de 1993, Título I, capítulo I, Derechos fundamentales de la persona, artículo 2 expresa *“Toda persona tiene derecho a la propiedad y a la herencia”*.

La diferencia entre ambas constituciones nos lleva a tener en cuenta que la vivienda ha dejado de ser un derecho. En la Constitución de 1979 se habla con más claridad de la vivienda y de cómo el Estado debe atender “preferentemente” a esta necesidad básica, enunciado que es muy escueto en la Constitución de 1993. Bajo este marco, la mayoría de los entrevistados no tienen en claro que la vivienda es un derecho de la persona y que si bien es cierto el Estado no necesariamente debe proporcionarla sino “crear condiciones” para poder mejorar la situación de la población debido a la carencia de ésta. Algunos entrevistados piensan que la vivienda es un derecho y que como tal es el Estado el encargado de cubrir esta necesidad. Pero a la vez, también es cierto que exigir una vivienda digna también es parte de sus derechos y esforzarse para conseguirla es parte de su responsabilidad como personas y ciudadanos.

Lo que observamos es que la “conciencia de derecho a la vivienda” que poseen los ciudadanos, va desde percepciones paternalistas, hacia el Estado (no beneficiarios del Programa Techo Propio Deuda Cero), hasta percepciones donde piensan en el valor de ellos mismos como personas para conseguir una vivienda y del Estado como institución que ayude a conseguir su meta de la vivienda (beneficiarios del Programa Techo Propio Deuda Cero):

Yo pienso que la vivienda sí es un derecho, que el Estado debe ayudarnos, que es su obligación y eso aparece en la constitución. (Carlos - 50 años - NBTP – Nuevo Pachacútec)

Tener vivienda sí es un derecho pero el Estado, osea yo pido y el Estado me lo da, tampoco creo que es así, eso ya depende de cada uno peros sí, el Estado debe dar facilidades para tener vivienda propia. (Rosa- 38 años - BTP – Nuevo Pachacútec)

Es así como la presencia del Estado, en estos últimos años respecto a vivienda no se ha visto concretamente. Si bien es cierto se crearon diversos tipos de Programas de vivienda (PROFAM, FONAVI, Mi Vivienda, Techo Propio) que pueden ayudar a adquirir o a mejorar la vivienda, sólo han llegado a ser soluciones momentáneas. Tenemos la presencia de diversos Programas de Vivienda pero aún no contamos con una estructura, lineamientos, leyes, normas que promuevan una política social de vivienda o de que al menos garanticen su continuidad y que no finalicen con el término de cada gobierno, que le permita a la población poder satisfacer la demanda básica de vivienda propia que para las personas, en general, proporciona seguridad, comodidad y estabilidad.

3.3 El Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero: El Caso del Proyecto El Mirador de Nuevo Pachacútec

Techo Propio Deuda Cero es un Programa de Vivienda que surge como parte del Programa de Vivienda Mi Vivienda, conjuntamente con otros seis programas de ejecutados por el Estado⁴⁰.

El Proyecto Techo Propio Deuda Cero El Mirador de Nuevo Pachacútec se encuentra ubicado en el Sector “E” de El Mirador de Nuevo Pachacútec del distrito de Ventanilla. El proyecto se origina bajo el auspicio del Estado y tiene como objetivo resolver las necesidades habitacionales de las familias de menores recursos que, por sus bajos ingresos, no pueden calificar a un crédito bancario. El Gobierno Central piensa que ante la necesidad y la demanda de la población de este lugar es necesario auspiciar un programa que este “al alcance” de la comunidad y permita acceder a una vivienda propia. La meta es construir 1,500 viviendas unifamiliares. El precio de la vivienda básica es de 4,000 dólares. Es decir, el posible beneficiario sólo debe contar con un ahorro de 400 dólares (10%) y con el Bono Familiar Habitacional (3,600 dólares) podrá acceder a una vivienda a través del programa.

La selección de los posibles beneficiarios es realizada por los bancos autorizados por el Estado⁴¹ para intervenir en este proceso. Estos son: el Banco Wiese Sudameris, Interbank, Banco del Trabajo, Financiera Solución, Banco Financiero, Caja Municipal de Maynas, CRAC⁴² del Sur – Caja Sur – Arequipa, CRAC Señor de Luren – Ica, CRAC Nor Perú – Trujillo, Caja Municipal de Trujillo, CRAC San Martín Tarapoto, Caja Municipal de Tacna, Banco de Crédito. El Estado no interviene en ningún momento en este proceso.

En cuanto al tiempo de ejecución del proyecto y a la inversión del Estado (Ministerio de Vivienda: 2003), se estima que en la primera etapa de éste Proyecto se construirán, aproximadamente 300 viviendas, lo que ascendería a una inversión de 1'200,000 dólares que será respaldada con los recursos del Banco de Materiales.

⁴⁰ Estos Programas de Vivienda son: Mi Barrio, Mejoramiento de Barrios, Mejoramiento y Densificación Habitacional, Destugurización, Crédito asistido, Mejoramiento del Hábitat Rural.

⁴¹ Información obtenida de un Documento de Trabajo (2003) producido por el Programa de Vivienda Techo Propio del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

⁴² La sigla CRAC aparece en representación de Caja Rural de Ahorro y Crédito.

Los módulos son de material noble, albañilería de concreto armado y tienen puertas contraplacadas y ventanas de aluminio. La urbanización contará adicionalmente con 2 lotes comunales de 144 m² cada uno destinados a local y comedor comunal, así como áreas destinadas a estacionamiento vehicular. Se edificará además un Parque Central de 2,984 m² y una alameda en la Av. Tahuantinsuyo. Las obras de habilitación urbana y edificación serán otorgadas mediante licitación pública.

En la primera etapa del proyecto El Mirador se habilitará 300 lotes unifamiliares. El área básica construida será de 22 m² (primera planta), pero el propietario tiene la posibilidad de hacer una ampliación futura hasta un tercer piso. En esta etapa se construirá un primer módulo que corresponde al modelo básico de vivienda. Se trata de un terreno de 72 m², sobre el cual se construye una vivienda de 22 m². Esta cuenta con cocina, baño, patio - lavandería y una habitación de uso múltiple, que sirva de dormitorio y eventualmente para instalar un negocio o taller. Se trata de una vivienda productiva⁴³. Este es el modelo que cuesta US\$ 4,000.

El segundo módulo corresponde a la ampliación que el propietario de la vivienda puede hacer en el primer piso. Se trata de un módulo de 60 m² techado, y cuenta con cocina, sala - comedor, tres dormitorios, baño, patio, lavandería, manteniendo el espacio para el taller productivo.

Al iniciar el programa Techo Propio Deuda Cero el Estado tendrá una oferta total de 2,560 viviendas. Son 1,500 en Lima (Proyecto Piloto El Mirador-Pachacútec; 59% de la oferta total) y 1,060 en provincias (328 en Iquitos, 360 en Trujillo, 282 en Tacna y 90 en Chimbote; 41% de la oferta total).

4 “*Todo depende del presupuesto*”. El gobierno local y el sector vivienda

La problemática de vivienda en nuestro país es muy compleja y la solución a las múltiples demandas de la población es un proceso lento y complejo que requiere cada vez más compromiso por parte del Estado. Así como el Estado, a nivel de Gobierno Central, ha

⁴³ Entendemos por vivienda productiva a la vivienda cuyos espacios no solo tienen por finalidad la residencia de una familia sino también que sus moradores determinan en ella otros espacios que puedan servir para el desarrollo de un determinado negocio

formulado un Plan de Vivienda para trabajar la problemática del país, con la creación de diversos programas; en algunos municipios se están trabajando iniciativas para solucionar el problema de la vivienda en los distritos de Lima Metropolitana.

Haciendo un poco de historia, durante el gobierno del ex –Presidente A. Fujimori entre 1992 y 1997 se arrebató a las Municipalidades la entrega de títulos de propiedad (Diciembre de 1995. Ley 26557), la expansión urbana (Junio de 1992. Ley 25554) y las habilitaciones urbanas (Noviembre de 1997. Ley 26878)⁴⁴. Antes del despojo de sus competencias, la Municipalidad de Lima desarrolló proyectos que evitaron las invasiones, promoviendo un crecimiento urbano y planificado y la inversión en vivienda.

La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) restituye la competencia municipal de regular todo el proceso de saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, desde el reconocimiento hasta la titulación individual. Esta función estuvo a cargo de COFOPRI, durante el gobierno de Fujimori. Ahora son las municipalidades provinciales quienes están encargadas de la regulación, verificación y titulación, quedando como función exclusiva de las municipalidades distritales el reconocimiento de los asentamientos⁴⁵.

Para esta investigación también se trabajó con la percepción de los entrevistados sobre el trabajo de la Municipalidad en relación a vivienda, ya que ésta es otro actor importante en el proceso de adquisición de un inmueble. Por lo que se tomaron en cuenta las percepciones sobre los municipios (de manera general) y por otro lado, el trabajo del municipio de Ventanilla, distrito donde se encuentra ubicado Nuevo Pachacútec (donde se llevará a cabo el Proyecto El Mirador) y el CPM Mi Perú .

La mayoría de los entrevistados, tanto beneficiarios como no beneficiarios del Programa de Vivienda Techo Propio, residentes en las zonas del estudio, coinciden en que los municipios no han logrado tener un trabajo concreto en sus distritos en lo que se refiere a vivienda. En el caso del Municipio de Ventanilla piensan que no existe un trabajo articulado entre la Municipalidad y el Estado, “trabajando cada uno por su lado”, no hay un plan que

⁴⁴ Edición de El Comercio Nro.83 383. Año: 160. Día 6de Febrero del 2000.

⁴⁵ Ley Nro. 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. (2003).

conlleve al trabajo conjunto de municipio y gobierno central. Sin embargo, los entrevistados del departamento de Desarrollo Urbano del Municipio opinaron que si bien es cierto no hay un trabajo conjunto con el Estado a nivel de Gobierno Central, el Ministerio “les ha informado⁴⁶” que se realizará el proyecto pero el municipio no “ha sido invitado” a coordinar acciones del Proyecto desde sus inicios. Estas percepciones son corroboradas por representantes de la Municipalidad que afirmaron que para el Proyecto El Mirador, el Gobierno Central sólo ha conversado con ellos pero no les ha explicado cómo la Municipalidad de Ventanilla podría participar en el Proyecto o cómo motivar a los “posibles beneficiarios” para que se interesen en adquirir una vivienda.

Hasta ahora hay un trabajo desarticulado en municipio y el Estado. Yo veo que no hay una gestión conjunta. Si en cosas pequeñas como el recojo de basura a veces no se diferencia Lima de los distritos, imagínese un proyecto de vivienda. No, yo creo que cada uno trabaja en su propuesta pero no debería ser así. (Pedro – 27 años BTP – Mi Perú)

Por lo menos el Ministerio se ha tomado la molestia, ha tenido la gentileza de venir y mencionar que van a hacer el proyecto El Mirador, ver lo de la habilitación urbana, preocuparse de que tengan diseño, cosa que antes no se hacía porque en realidad la ley decía que ningún ministerio, ninguna entidad del Estado tenía que sacar una licencia. Esa parte me parece bien, me parece bien que vengan y le digan a la municipalidad dentro de su sitio vamos a hacer este proyecto. (Lorena – 50 años D. U⁴⁷. – Municipalidad de Ventanilla)

De lo dicho anteriormente se confirma que a lo largo de los años el Estado a tenido un trabajo independiente del Municipio de Ventanilla y que recién, en estos últimos tiempos ha decidido “participar” al Municipio de sus obras y proyectos pero sin un mayor protagonismo de éste.

Otro tema pendiente en agenda municipal es mejorar el trabajo en materia de vivienda, ya que la percepción de los entrevistados se acerca más a pensar que la Municipalidad no posee una propuesta clara para trabajar el tema de vivienda. La mayoría de entrevistados de Nuevo Pachacútec no beneficiarios del Proyecto Techo Propio manifiestan que poco o casi nada ha hecho el municipio por tener una propuesta clara de trabajo sobre el tema y, si la tuviera, como es el caso del Proyecto de Vivienda Municipal, no se sienten muy informados

⁴⁶ Los entrevistados del Municipio afirmaron que normalmente el Estado no se toma la molestia de avisarles en cuanto a sus proyectos. Solo informa a la municipalidad del distrito para que ésta pueda “permitir” que se ejecute la obra

⁴⁷ D.U. Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Ventanilla.

sobre el tema. Ellos afirman que la Municipalidad “no informa mucho de esas cosas”, la información llega a unos cuantos, solo se sabe de pagar arbitrios e impuestos:

Yo no creo que la Municipalidad tenga un plan para trabajar el tema de vivienda. En Ventanilla de eso no se ha hecho mucho. Tampoco la Municipalidad te informa de eso, lo único que sí sé es que hay que pagar impuestos aquí y allá pero de vivienda, algún plan que te ayude a ver donde vivir... eso no. (Percy – 27 años NBTPD0 – Nuevo Pachacútec)

Sin embargo, las expectativas de los participantes de las entrevistas nos permite ver que aún “nada está dicho” y albergan una secreta esperanza de que la Municipalidad de Ventanilla pueda tener una propuesta clara para tratar de solucionar la problemática de vivienda del distrito que cada vez más motiva el crecimiento de asentamientos humanos en la zona.

4.1 La vivienda en el presupuesto participativo de Ventanilla

La historia de Ventanilla se remonta a Enero de 1969, durante el Gobierno Militar del General Juan Velasco Alvarado quién le otorgó el rango de distrito, mediante Decreto Ley 17392, pasando a formar parte de la Provincia Constitucional del Callao. Su extensión territorial es de 73 mil 820 Km² y constituye el 51% de la extensión territorial de la Región Callao. Tiene una población aproximada de 400 mil habitantes (Municipalidad de Ventanilla: 2003). El distrito de Ventanilla está conformado por 8 urbanizaciones y más de 160 asentamientos humanos.

La creación de más viviendas para satisfacer las demandas de los pobladores es una de las exigencias del distrito, donde el 5.6% de sus habitantes viven en una casa alquilada, el 27.8% es usada con autorización del propietario sin pago. Solo el 5.6% posee vivienda propia totalmente pagada; el mismo porcentaje existe de viviendas propias compradas a plazos (Adrem, 2003). Sin embargo, se sabe que la percepción de las personas que tienen vivienda propia, en cuanto al estado de conservación de la misma es regular. Lo que muestra dos hechos en Ventanilla: primero, existe gran falta de una vivienda digna y segundo, la decisión por parte de los pobladores de mejorar lo que ya tienen.

La Municipalidad del distrito, a la fecha, viene trabajando en la construcción de mecanismos legales, políticos y financieros para afrontar la problemática urbana que atraviesa

el lugar. Actualmente, el Gobierno Central ha hecho un recorte de la partida presupuestal otorgada a este municipio, lo que ha influido negativamente en el trabajo que éste realiza⁴⁸. Esta situación es común en la gran mayoría de los municipios de Lima Metropolitana. En ese sentido, el Presupuesto Participativo⁴⁹ aparece como una herramienta de gestión que facilita un encuentro entre las autoridades locales y la sociedad civil para hacer más eficiente y eficaz el uso de recursos económicos en una localidad. Además es un instrumento que permite que la ciudadanía participe en la asignación de los recursos públicos.

Ante la problemática de la construcción de viviendas dignas para las personas y el mejoramiento de las mismas en Ventanilla, el municipio del distrito está formulando un plan para tratar de afrontar este problema. Con este objetivo el Presupuesto Participativo de la Municipalidad para el 2004 ha incluido un proyecto de priorización en el área Crecimiento Ordenado Protegiendo el Medio Ambiente. El nombre del proyecto es Promover Programas de Vivienda Municipal.

La percepción de los entrevistados sobre el trabajo que hace la Municipalidad va desde la desinformación sobre el tema hasta el desencanto y apatía. La idea de poner a la vivienda como tema de agenda en el presupuesto motiva a construir un plan de trabajo de vivienda en el municipio y en un futuro mejorarlo.

Sin embargo, lo que se pudo percibir, tanto en los testimonios de los beneficiarios como de los no beneficiarios residentes en Nuevo Pachacútec y Mi Perú, es la presencia de una toma de conciencia sobre cómo el presupuesto participativo puede aportar a la construcción de una política social y los que la tienen piensan que el propiciar que las personas trabajen con los municipios en los presupuesto participativos es un trabajo lento que tendría que ver con el ejercicio ciudadano que cada individuo tiene:

⁴⁸ La disposición de los montos a las municipalidades en cuanto a las de las transferencias que les hace el gobierno central, sobre todo lo que se refiere a FONCOMUN (S/. 51, 786, 0333.70), Renta de Aduanas (S/. 13,490,008.11) y los Canon (S/. 6,380,266.13) ha disminuido empeorando el presupuesto en los municipios. En: Alternativa Descentralista. Presupuesto Participativo Municipal 2004. Agosto 2003

⁴⁹ Ley Marco del Presupuesto Participativo. Ley Nro. 28056. El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones del Estado – Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos

Presupuesto Participativo es cuando la Municipalidad tiene tanto dinero y luego le consulta a la población. Como ciudadanos podemos saber de eso ¿no? para ver qué tipo de obra se va hacer. Esto es importante por las obras de agua, desagüe. (Julio 43 años – NBTPD0 –Nuevo Pachacútec)

Si se ve a un largo plazo si se puede ayudar a que exista una política social si se trabaja en los municipios con los presupuesto y si luego el Municipio trabaja con el Estado. (Rafael 33 años – BTPD0 – Ventanilla)

Los presupuestos son como una distribución del dinero que la Municipalidad tiene pero debe ser fiscalizado porque por decir la gente debe saber qué se hace con ese dinero y que se utilice para bien pero esto se da a pocos no sucede de la noche a la mañana, debemos aprender un poco más. (Esperanza 52 años – NBTPD0 - Mi Perú)

La propuesta de trabajar el tema de vivienda en el presupuesto participativo del distrito es una iniciativa reciente de parte del Gobierno Local. Por ser una propuesta incipiente, se espera aún ver los resultados de ésta y sobre todo evaluar la percepción de la población con relación a ésta con la idea de que se mejore

4.2 El Programa de Vivienda Municipal de Ventanilla: Actores y propuestas para el trabajo del tema de vivienda

El Programa Municipal de Vivienda del distrito de Ventanilla trabaja en la construcción de viviendas populares que van a favorecer a la planificación urbanística y a mejorar el nivel de vida de la población del lugar. El proyecto se encuentra ubicado en los asentamientos humanos reconocidos de Nuevo Pachacútec. Con este proyecto, el municipio busca ofrecer una vivienda a los pobladores del distrito y formar polos de desarrollo con la creación de puestos de trabajo en el proceso de construcción de las viviendas. Para el desarrollo del proyecto la Municipalidad cuenta con el apoyo de la ONG Estrategia quien realizará la capacitación en los talleres de producción de los componentes prefabricados que se necesitan para la construcción.

Para la construcción de las viviendas en Nuevo Pachacútec, se ha instalado en el Asentamiento Humano Los Olivos de la Paz un taller para la elaboración de bloquetas y el material que se utilizará para construir cada módulo. Aquí es importante recalcar, como se dijo en líneas anteriores, que el Programa de Vivienda aprovecha la mano de obra del mismo lugar (Nuevo Pachacútec), capacitándolos y supervisados por SENCICO⁵⁰ en cada etapa de la construcción. A la fecha se ha logrado construir diez módulos de vivienda. La meta del

⁵⁰ Servicio Nacional de Normalización Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción.

proyecto es que al finalizar el 2004 existan 2,000 unidades habitacionales para los habitantes del lugar.

La vivienda tendrá un área de 40m² con 4m de frente por 5m de fondo. La distribución de la vivienda es: sala – comedor – cocina, dos dormitorios, un servicio higiénico y un área que puede ser considerada por el comprador como una futura ampliación. El costo total de la vivienda propuesto es de \$ 3,500. El pago es de \$ 50 mensuales por el tiempo de cinco años y diez meses.

Este proyecto tiene poco tiempo de creación. Los pobladores de Ventanilla, específicamente de las zonas de trabajo, saben muy poco al respecto. Sienten que el municipio “no se ha tomado la molestia” de difundir la información y darles la posibilidad de informarse para que ellos evalúen si pueden acceder o no a esta posibilidad y así lleguen a adquirir su vivienda. A pesar de que el municipio de Ventanilla se encuentre trabajando en este Programa de Vivienda Municipal, los participantes, entrevistados para esta investigación sienten que se quedará en el plano de las “buenas intenciones” y perciben que no existe una propuesta clara sino solo un proyecto que con el correr del tiempo y con el cambio de Alcalde perderá continuidad.

No sé, de verdad, he escuchado algo de un Proyecto pero derrepente es para que la “Municipalidad quede bien” o para dar más trabajo a las personas. Cuántos años he estado acá y ha venido uno y otro Alcalde y luego se olvida de lo que prometió, de todo y vuelve a empezar de cero otra vez. (Alina 43 años – BTP – Ventanilla)

No obstante, es importante mencionar que aunque la población perciba que este Proyecto es solo “imagen para la Municipalidad”, es importante mencionar un actor que se ha hecho presente en el Proyecto de Vivienda Municipal y éste es la ONG Estrategia. En realidad, queremos resaltar no a Estrategia como ONG, sino el logro de la Municipalidad por lograr concretar una alianza con ella para conseguir su apoyo en este proyecto. Cuando a los participantes de las entrevistas se les preguntó sobre qué pensaban del papel de las ONG en la construcción de una política social, sus repuestas fueron desde positivas hasta caer en el paternalismo total. Lo cual demuestra que para la población sí es importante la presencia de las ONG en el proceso de construcción de una política social, ya que sienten que puede ayudar a facilitar “negociar” con el Estado las condiciones para crear una política social de vivienda consistente que motive satisfacer la demanda de las personas:

Las ONG sí, bueno si tienen buenos recursos porque yo sé que las ONG tienen buenos recursos económicos, sociales, recursos humanos. Si hay esto y hay un buen control debe de apoyarse porque si quieren servir al desarrollo de los pueblos, si quieren servir al desarrollo de la comunidad deben ayudarnos. (Daniel 58 años – NBTPD0 – Mi Perú)

Representantes de Desarrollo Local del Municipio de Ventanilla también coincidieron con los beneficiarios y no beneficiarios del Proyecto El Mirador en cuanto al rol de las ONG en la sociedad, pero haciendo la atinencia de que el trabajo de las ONG sea responsable con la población y las instituciones del Estado:

Mira podría ser pero dependiendo del comportamiento de la ONG, porque algunas ONG tienen recursos externos, del extranjero y sin embargo un poco que quieren entrar con la Municipalidad, no yo hago esto pero la Municipalidad tiene que poner tal cosa, vienen y ofrecen que van a hacer estos programas con recursos en serio y el final de cuentas no es así, entonces tendría que comenzar con que la ONG sea una ONG seria, con determinada experiencia. (Lorena – 50 años D. U. – Municipalidad de Ventanilla)

En ese sentido, las ONG se han constituido en impulsoras o asesoras de las actividades desplegadas por la población en los diversos distritos de Lima Metropolitana y del país. La población considera de gran importancia su presencia en zonas de escasos recursos pues motiva con “nuevas propuestas” el trabajo y las iniciativas de las personas. Por esto la población las relaciona con desarrollo, ya que llegan a articular las demandas de la población, siendo colocadas en relación con el Estado en un lugar especial por el apoyo que éstas propician (Calderón: 1994).

Por tanto, de los testimonios de los entrevistados, podemos afirmar que el Municipio de Ventanilla tiene expectativas e ideas sobre el tema y aparece pero aún a criterio de los entrevistados no sabe aun como trabajar la problemática de vivienda, además de no contar con el apoyo de otras entidades estatales u actores que ayuden a mejorar su trabajo en el tema. No obstante, si se sabe de la presencia de actores privados como es el caso de las ONG, como lo refleja los testimonios que se presentan a continuación:

Bueno, pienso que la Municipalidad tiene ideas para trabajar el tema de vivienda...se de un Proyecto de Vivienda Municipal pero no sé si esto signifique que se seguirá trabajando o esto se quede sólo en promesas. (Teresa - 48 años – NBTP - Mi Perú)

No sé si la Municipalidad cuente con el apoyo de otras instituciones para trabajar la problemática de vivienda en el distrito pero creo que es una buena iniciativa de parte del municipio. (Carlos – 50 años – NBTP – Nuevo Pachacútec)

5 Interfaces en el proceso de adquisición de vivienda: *Los itinerarios de vivienda*

La importancia de este acápite radica en poder entender “las interfaces” en el proceso de adquisición de la vivienda, acceso que se ha venido mostrando de una u otra forma teniendo en cuenta desde la memoria histórica de la población sobre el tema hasta la intervención de múltiples actores en torno a la complejidad de este proceso. Estos actores han sido el Estado (nivel central y local), las ONG, los pobladores mismos.

En líneas generales, la necesidad de poseer una vivienda propia surge con la presencia de una carga familiar. Situación que promueve en la población toma de conciencia en cuanto a adquirir un inmueble digno que les permita vivir.

En relación al proceso de adquisición de vivienda, los pobladores no beneficiarios del Programa Techo Propio Deuda Cero de Nuevo Pachacútec y del CPM Mi Perú reportaron que para la construcción de sus viviendas así como en la búsqueda de la mejora de la misma han acudido al Estado y en otros casos a entidades financieras privadas. Su percepción del Estado, en este tema, es que éste último no tiene una verdadera preocupación por solucionar la demanda de vivienda y que esta preocupación tiene antecedentes en varias partes de nuestra historia⁵¹. Por tanto, no tienen recuerdo de un gobierno que haya trabajado y formulado realmente una política de vivienda que más que “una promesa política” sea un plan organizado, a largo plazo, consciente y realizado con la evaluación del personal técnico necesario que garantice una vivienda adecuada y digna para la población:

Bueno para mejorar nuestra vivienda hemos hecho un préstamo al banco pero estamos pagando de pocos. Yo pienso que el Estado debería dar más facilidades. Creo que ningún gobierno se ha preocupado muy bien de la vivienda. (David - 57 años - NBTP - Nuevo Pachacútec)

El Estado debería fomentar más ayuda para la población pero una ayuda que continúe a pesar de que el Presidente de turno se vaya porque no es justo, no es serio ofrecer viviendas como un promesa para que te elijan. (Teresa - 48 años – NBTP - Mi Perú)

No obstante, la percepción de los beneficiarios del Programa Techo Propio Proyecto Mirador, varía un poco de los no beneficiarios, respecto al apoyo del Estado para poder conseguir solucionar la demanda de vivienda. Tres de cuatro entrevistados piensan que el

⁵¹ Nuevamente, recuérdese que para el presente estudio de caso se está trabajando con los Gobiernos de Belaunde, García, Fujimori y Toledo.

Estado ha tenido propuestas, el problema es que éstas no han sido muy sólidas y que no han tenido “mucho acogida en la población”. Del actual gobierno, en relación al tema de vivienda, piensan que la presencia de los programas pueden ayudar a “aliviar” un poco la demanda de vivienda:

Si la gente prestara más atención a estos programas de vivienda quizás habría más gente que tuviera su vivienda propia. Bueno, pienso que el Estado no siempre tuvo en claro las cosas pero ahora los Programas de Vivienda pueden ayudar a mejorar esta situación. (Pedro, 27 años, BTP Nuevo Pachacútec)

El tema de la participación de la población como motivación para que el Estado pueda generar o delinear una política social de vivienda, no fue ajeno a los entrevistados. Cuando se les preguntó si el tema de vivienda ha generado algún tipo de participación en la población, la gran mayoría piensa que no. No sindicaron al Estado como el único que ha cometido errores en este proceso sino que piensan que la población tampoco se ha organizado, pero esta falta de organización de la población no sería por falta de interés sino porque reconocen que como personas y pobladores de escasos recursos, le han prestado atención a otras demandas de corto plazo que son consideradas, por consenso familiar, necesidades más importantes para su subsistencia. Por ejemplo: alimentación, educación o búsqueda de un trabajo o un mejor trabajo si se tiene alguno:

¿Por qué la gente no sale a la calle a expresarse y decir que necesita un lugar donde vivir? Me parece que a la gente le importa el tema pero tiene otras necesidades, que te digo, más cercanas, como darle que comer a sus hijos, pagar servicios, no sé... tener trabajo estable y estas carencias les impide dedicarse a pensar en participar en esas cosas. (Estela - 36 años - BTP Nuevo Pachacútec)

Del testimonio anterior podemos afirmar, que en general, los entrevistados piensan que la vivienda es una necesidad básica pero es pospuesta por otro tipo de demandas familiares y que nuestro país no cuenta con una política social de vivienda. No obstante, sí piensan que el Estado debería ser el eje articulador de una política social adecuada que por lo menos promueva la satisfacción de la necesidad básica de vivienda.

Concluyendo, los entrevistados (as) son conscientes de que para que exista una política social de vivienda y ésta sea exitosa debe tomarse en cuenta varios aspectos. Uno de ellos es la evaluación permanente que debería tener el Estado en materia de la necesidad habitacional, tomando en cuenta a las personas que poseen vivienda propia, los que no la poseen, las personas “prioritarias” que realmente necesitan un lugar digno donde vivir y que no pueden

esperar. Es decir, estarían haciendo referencia a que el Estado debe jerarquizar el tipo de población con mayor demanda de vivienda y empezar a trabajar con ella para luego seguir poco a poco trabajando con el resto de la población en la búsqueda para mejorar elevar la calidad de los programas habitacionales:

El Estado debería evaluar mejor la situación de la población y darse cuenta realmente de quién necesita más ayuda, más apoyo. Debe trabajar por escalas pero priorizando a la población que más lo necesita. (David - 57 años - NBTP - Nuevo Pachacútec)

Las percepciones del Estado sobre el trabajo de vivienda a nivel del gobierno central y a nivel del gobierno local tienen en común enfatizar que nos encontramos en el comienzo de un proceso y que como todo proceso es un trabajo lento que cuando recién empieza presenta errores que corregir y que deben subsanarse “en el camino”, con la continuidad del trabajo. En relación con la construcción de una política social de vivienda no piensan necesariamente que tengamos una pero sí que los programas de vivienda como Techo Propio Deuda Cero se pueden inscribir dentro del marco de una política social de vivienda. Sin embargo, a nivel del Gobierno Central se piensa que el Estado puede tener muy “buenas intenciones” para trabajar el tema pero también es importante que la población participe en este proceso para saber de las demandas que tiene en cuanto a vivienda y otras necesidades:

Eso lo vamos a ver recién en el camino, o sea quizás en el inicio se puedan cometer algunos errores, porque no es fácil comenzar pero por lo menos es la intención de que las cosas se puedan canalizar y que la Municipalidad también pueda apoyar en el tema de la vivienda. (Lorena – 50 años D. U. – Municipalidad de Ventanilla)

Algo que se le parezca me parece que sí, por eso te digo mala o buena, me parece que tiene, quizás no sea la más efectiva, creo que los proyectos están enmarcados en un política de vivienda y puede ser parte de una política de vivienda, al menos parece que están preocupados en ese tema. (Héctor– 50 años D. U. – Municipalidad de Ventanilla)

Mira el Estado puede tener muy buenas intenciones pero las cosas que hasta hoy el Estado ha hecho las hecho en un área, en las condiciones y en un tiempo en el que la población no ha participado ni directa ni indirectamente, construir casa es una demanda, mejorar servicios otra y lozas deportivas también es otra demanda, por ejemplo. (Adrián– 40 años – MVCS – Techo Propio Deuda Cero)

También es importante mencionar, que el Estado debe tomar en cuenta que para llegar a formular una política social de vivienda exitosa debe poseer un equipo técnico profesional capaz de ser sensible a las demandas y necesidades de la población; entendiendo que la creación de Programas de Vivienda para gente de escasos recursos debe partir de las

posibilidades que ésta puede tener en el momento de evaluar cual es la opción más conveniente para que puedan adquirir una casa propia y digna para vivir.

6 A manera de conclusión

La vivienda en nuestro país es un tema de debate con un gran proceso histórico y eso se ha podido analizar a lo largo de esta investigación desde el Segundo Gobierno de Fernando Belaunde Terry hasta el actual gobierno del Presidente Alejandro Toledo. Se ha demostrado que ésta se ha convertido en una problemática que se traduce en una necesidad y demanda para la población en general, con énfasis en la población de escasos recursos económicos. Debemos tomar en cuenta que el problema de la vivienda no termina cuando se es poseedor de un terreno sino que mas bien es aquí donde empieza el proceso, ya que la posesión de un terreno demanda su construcción, acceso a servicios, infraestructura y otros elementos que garanticen la calidad de vida de los moradores del lugar.

La información recogida revela la importancia de considerar a la vivienda como una necesidad básica que se trasluce tanto en nuestros entrevistados tanto de Nuevo Pachacútec, inscritos o no en el Programa Techo Propio Deuda Cero del Proyecto El Mirador como los pobladores del Centro Poblado Menor Mi Perú. Cabe repetir, que en el común de las entrevistas las percepciones que se tiene sobre vivienda, es asociada con elementos como: seguridad familiar, defensa de su propio espacio por lo que no están pendientes de pago de alquiler, credibilidad ante entidades financieras y la necesidad de poseer un inmueble que, a futuro, les genere un bienestar familiar.

Los actores detrás del proceso de adquisición de la vivienda que han estado presente a lo largo de este estudio de caso reafirman “el entramado” y complejo proceso que sugiere el tener un inmueble propio en la búsqueda de “su propio espacio, su bienestar y de algo que nadie les quite”.

La presencia del Estado es un péndulo. Como todo péndulo su vaivén es incesante. Su presencia se define entre el ser y no ser, no llegando a asumir su rol de articulador en este proceso. Se presenta más bien como “una propuesta más” de las tantas atractivas para poder conseguir una vivienda. La otra propuesta es la del Programa Municipal de Ventanilla.

Podemos decir que a la fecha, no contamos con una política social de vivienda que dé respuesta a la demanda de la población en torno a ésta.

En los Gobiernos locales trabajar el tema de vivienda en los presupuestos participativos es algo nuevo. La propuesta del proyecto del Programa de Vivienda Municipal de Ventanilla es un ejemplo claro de esto. El proyecto se muestra como un piloto en el trabajo de los municipios sobre este tema y moviliza a las personas y además les da más posibilidades para escoger. Por ser una propuesta reciente, aún le falta conocer y “abrir puertas” para promover la presencia de otros actores estatales o privados (como en el caso de las ONG) que puedan mejorar su propuesta y por ende, mejorar los resultados y los beneficios a la población generando la satisfacción de demanda en la adquisición de viviendas.

Por tanto, la vivienda sigue siendo un tema pendiente en la agenda del Estado, ya que no tenemos una política social que garantice el trabajo del tema. Por otro lado, también desde el Estado pero a nivel del gobierno local (Municipalidad de Ventanilla) existen incipientes pero no minimizadas propuestas de trabajo de vivienda que aun están pendientes de ser mejoradas, incluyendo claro está, la presencia de los presupuestos participativos que pueden ser una vía de poner el tema en debate. Sin embargo “tomar conciencia” de que la vivienda es un derecho sin caer en actitudes paternalistas con respecto al Estado, también es importante porque es parte de la construcción de nuestra ciudadanía.

Todo lo descrito arriba forma parte de la búsqueda del “sueño de la vivienda propia”, lo cual nos hace pensar y replantear nuestros conocimientos sobre este complejo proceso y los actores vinculados en éste, pero acentuando la presencia del Estado para que éste replantee un cambio de actitud, donde considere que los ciudadanos cumplen un rol protagónico en el marco de las nuevas políticas en nuestro país.

Bibliografía

- AGUILA, Guido
1997 *Historia del Perú*. Lima: San Marcos.
- ALTERNATIVA
2001 *Ventanilla, realidad y perspectivas*. Lima: Alternativa
- ALTERNATIVA, CARE – PERÚ Y CALANDRIA
2003 *Ley Orgánica de Municipalidades Sumillada, Concordada y Comentada. Para una gestión municipal por el desarrollo local*. Lima: Alternativa
- BEJAR, Héctor
2001 *Justicia Social, política social*. Lima: CEDEP.
- BAJRAJ, Reynaldo
1993 *Población, equidad y transformación productiva*. Colombia: CEPAL - CELADE.
- CALDERÓN, Julio
1999a “Acceso por los pobres al suelo urbano y mercado inmobiliario en Lima Metropolitana. Lincoln Institute Research Report.
1994b Nuevas Políticas Urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana. Arlington, Virginia.
CAPECO
1996 *El mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana y el Callao*. Lima: CAPECO
- HÁBITAT INTERNACIONAL COALITION
1998 *Construyendo la ciudad con la gente*. Mexico: DISGRAF.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO
2002 Documento de trabajo *Lineamientos de Políticas de Vivienda*. Lima.
- MUNICIPALIDAD DE VENTANILLA
2003 *Documento de Trabajo*. Lima.
- NORMAN LONG y Arce, Alberto
1992 “The dynamics of knowledge. Interfaces between bureaucrats and peasants”. p. 211 – 267. En: *Battlefields of knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. London – New York: Routledge.
- RIOFRÍO, Gustavo
1991 *Producir la ciudad popular de los 90. Entre el mercado y el Estado*. Lima: DESCO.
1991 *Lima ¿para vivir mañana?*. Lima: CIDIAG - FOVIDA.

RIOFRÍO, Gustavo y J.C. Driante

1990 *¿Qué vivienda han construido?* Lima: TAREA - CIDAP.

ROBERTS, Bryan

1998 “*Ciudadanía y política social en América Latina*”. En: Roberts, Bryan (ed) *Ciudadanía y política social*. Costa Rica: FLACSO.

SÁNCHEZ, Abelardo y Julio Calderón

1987 *El laberinto de la ciudad. Políticas Urbanas de Estado*. 2da ed. Lima. DESCO.

WACQUANT, Loic

2001 “*Marginalidad urbana en el próximo milenio*”. En: *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

Anexo

Programa de Vivienda Techo Propio Deuda Cero



Programa de Vivienda Municipal



