



**PUBLIC HOUSING POLICIES IN PERU 1946-2021
AND CONTRIBUTIONS TO A PUBLIC HOUSING
POLICY 2021-2030**


**POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN EL PERÚ
1946-2021 Y APORTES PARA UNA POLÍTICA
PÚBLICA DE VIVIENDA 2021-2030**

Rodolfo Francisco Castillo-García^{1,2*}

¹ Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.

² Escuela de Posgrado de la Universidad Ricardo Palma. Santiago de Surco, Lima, Perú.

* Corresponding author: E-mail: rofrancast@yahoo.com

Rodolfo Francisco Castillo-García:  <https://orcid.org/0000-0002-0316-5201>

ABSTRACT

This article is the product of academic research, personal reflections, professional experiences, and normative and technical proposals of the author. It is a qualitative approximation to the study and systematization of public housing policies in Peru in the period 1946-2021, by representative institutions, by type of policies, and by type of political and economic reforms; and also is a proposal of some contributions for a public housing policy in the country 2021-2030, with housing programs differentiated by social strata, by city size, and by natural regions.

Keywords: housing – public housing policies – public policies

RESUMEN

El presente artículo es producto de investigaciones académicas, reflexiones personales, experiencias profesionales, y propuestas normativas y técnicas del autor. Constituye una aproximación cualitativa al estudio y sistematización de las políticas públicas de vivienda en el Perú en el periodo 1946-2021, por instituciones representativas, por tipo de políticas, y por tipo de reformas políticas y económicas; así como una propuesta de algunos aportes para una política pública de vivienda en el país 2021-2030, con programas de vivienda

diferenciados por estratos sociales, por tamaños de ciudad, y por regiones naturales.

Palabras clave: políticas públicas – políticas públicas de vivienda – vivienda

INTRODUCCIÓN

En la mayoría de los países latinoamericanos, incluido el Perú, existe el “problema de la vivienda”. Se caracteriza por una gran demanda social, insuficientes recursos financieros y una escasa capacidad de pago de las familias (Seminario & Ruiz, 2008). Empero, además de ser una demanda social, requiere una “política pública de vivienda” para atenderla sistemáticamente (ONU-HABITAT, 2015; IDB, 2016; OECD, 2019).

Para el año 2000, se estimaba que el déficit habitacional en el Perú ascendía a 1 millón y 233 mil viviendas, del cual un 26% era déficit cuantitativo o viviendas que faltan; y un 74% era déficit cualitativo o viviendas inadecuadas (Quispe *et al.*, 2005). Y en el año 2020, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú - MVCS precisó que el déficit habitacional en el país es de 1 millón y 600 mil viviendas; del cual un 36% es déficit cuantitativo; y un 64% es déficit cualitativo (MVCS, 2020).

Entre 1911 y 1942, la respuesta de Estado peruano ante el “problema de la vivienda” fue eventual. Sólo a partir de 1945, el Estado peruano comenzó a plantear una “política pública de vivienda” más coherente (Córdova, 2007), e innovadora, gracias al aporte

académico y político de Fernando Belaúnde Terry (Huapaya, 2014). A partir de ese año hasta hoy, las políticas públicas de vivienda en el Perú han ido evolucionando, dependiendo de las instituciones representativas que las lideraron, de los tipos de política de vivienda que se plantearon para los sectores formal e informal, y de las reformas políticas y económicas que experimentó el país entre 1946 y el 2021 (Calderón, 2015; Castillo, 2015; Calderón, 2019, 2020; Castillo, 2021).

En este contexto, el objetivo del presente artículo es hacer una aproximación cualitativa al estudio y sistematización de las políticas públicas de vivienda en el Perú en el periodo 1946-2021, por instituciones representativas, por tipos de política, y por tipo de reformas políticas y económicas. Y plantear algunas reflexiones para una política pública de vivienda en el país 2021-2030.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para ello, se realizó una revisión bibliográfica sobre los conceptos de políticas públicas (Álvarez-Díaz, 1992; Tomassinni, 1994; Rodríguez & Tabora, 2001; Lahera, 2002; Ruiz & Cadenas, 2003; BM, 2010; Sanin, 2012; Sandoval, 2014; Castillo, 2018) y de políticas públicas de vivienda (Zoido *et al.*, 2000; Sepúlveda, 2000;

Córdova, 2007; Castillo, 2015; MVCS, 2021). Luego se identifica y desarrolla una sistematización de periodos en la evolución de las políticas públicas de vivienda en el Perú, por instituciones representativas (Moreyra, 1974; INADUR, 1984; Córdova, 2007; Castillo, 2015), por tipo de políticas de vivienda (Belaunde, 1945; Sánchez-León & Calderón, 1980; Castro & Riofrío, 1996; Huapaya, 2014; Calderón, 2015; Castillo, 2015; Haymes & Peláez, 2017; Calderón, 2019, 2020), y por tipo de reformas políticas y económicas (Arias-Quincot, 1994; Palacios, 2005; Pease & Romero, 2013; Castillo, 2015, 2021). Y finalmente, se plantean algunos aportes para una política pública de vivienda en el país 2021-2030 (Castillo & Mendoza, 1991; Borja & Castells, 1998; Quispe *et al.*, 2005; Seminario & Ruiz, 2008; MVCS-PNC, 2015; Sofeska, 2016; Castillo, 2018, 2020; MVCS, 2020, 2021).

Aspectos éticos

El autor declara que no presenta ningún aspecto ético según normatividad nacional e internacional.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En esta virtud, por instituciones representativas se pueden identificar cinco grandes periodos en las políticas públicas de vivienda en el Perú: periodo 1946-1963 de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV; periodo 1963 - 1969 de la Junta Nacional de la Vivienda - JNV; periodo 1969-1979 del Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC; periodo 1979-1998 del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI;

y periodo 1998-2021 del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA (Moreyra, 1974; INADUR, 1984; Córdova, 2007; Castillo, 2015).

Por tipo de políticas, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el país (Belaunde, 1945; Sánchez-León & Calderón, 1980; Castro & Riofrío 1996; Huapaya, 2014; Calderón, 2015; Castillo, 2015; Haymes & Peláez, 2017). En el sector formal: intervenciones aisladas 1900-1945, unidades vecinales y conjuntos habitacionales 1946-1985, crisis de la vivienda 1986-1992, mercado como solución 1993-2001, reinstitucionalización de sector 2002-2021. Y en el sector informal: apoyo a barrios marginales o barriadas 1948-1968, apoyo a pueblos jóvenes 1969-1979, apoyo a asentamientos humanos marginales 1980-1989, apoyo a asentamientos informales 1990-2002, y apoyo a asentamientos humanos 2003-2021.

Y por tipos de reformas políticas y económicas, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el Perú: reformismo desarrollista 1945-1968 (Palacios, 2005), reformismo militar 1968-1980 (Pease & Romero, 2013), reformismo civil democrático 1980-1992 (Pease & Romero, 2013), modernización autoritaria 1992-2000 (Arias-Quincot, 1994), y modernización democrática 2000-2021 (Castillo, 2015, 2021).

1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA

Existen diversas definiciones y enfoques respecto de lo que se entiende, en la teoría y en la práctica, por políticas públicas (Sandoval, 2014). Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible dentro de un marco de un sistema político en que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado o de sus propias acciones (Álvarez-Díaz, 1992, citado por Rodríguez & Taborda, 2001).

Según el Banco Mundial, una política pública es “un plan para alcanzar un objetivo de interés público” (BM, 2010). Para esta concepción, sería un tipo de plan general que metodológicamente comparte las técnicas y herramientas de las formas tradicionales de planificación del Estado.

Otras posturas sostienen que las políticas públicas se constituyen en una fase previa a la planificación; éstas se entienden “como los lineamientos derivados de la institucionalidad gubernamental, destinados a generar condiciones orientadoras o facilitadoras del logro de determinados propósitos o de la activación de ciertos procesos” (Sanin, 2012).

Las políticas públicas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales (Lahera, 2002). Tomassinni (1994) plantea que, en la práctica, una política pública será “un curso de acción estable definido por el gobierno para resolver un área relevante de asuntos de interés públi-

co en cuya definición en las actuales sociedades suelen también participar actores de origen privado” aproximándose en consecuencia a la noción de estrategia.

En suma, las políticas públicas son las acciones de gobierno que buscan dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad y aliviar los problemas nacionales, mediante el uso estratégico de recursos disponibles. Para diseñar e implementar políticas públicas, el Estado requiere de normas legales, recursos institucionales, humanos, económicos y materiales, legitimidad social, y planes (Ruiz & Cadenas, 2003).

En este sentido, se requiere que el Estado tome una decisión política respecto a una determinada política pública, apruebe un marco normativo consecuente, y dote de los recursos institucionales, humanos y materiales necesarios para diseñar, aplicar, supervisar y evaluar dicha política pública en los diferentes ámbitos territoriales de actuación. Y hacerla operativa a través de la formulación e implementación de planes de nivel nacional, regional y/o local (Castillo, 2018).

Ese podría ser el caso de una política pública de vivienda, que constituye un conjunto de acciones de gobierno que buscan resolver el problema de vivienda y facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y a servicios de saneamiento de calidad, en ciudades y territorios sostenibles (Castillo, 2015).

Una política pública de vivienda es el conjunto de actuaciones públicas encaminadas a regular el acceso gene-

ral de la población a la vivienda (Zoido *et al.*, 2000).

En ese sentido, es necesario que la política pública de vivienda sea considerada como política de Estado, compatibles con el sistema económico, técnica y económicamente eficientes en dar respuesta a las necesidades de las personas, en la gestión financiera e institucional, en ayudar a construir ciudad, en aportar a la superación de la pobreza y en el mejoramiento de la calidad de vida, con soluciones ambientalmente sustentables que trascienda el periodo de los gobiernos de turno, con un enfoque integral centrado en el ser humano, con respeto a la diversidad, con eficiencia, equidad, sostenibilidad y gobernabilidad (Sepúlveda, 2000).

La política pública de vivienda en el Perú está orientada a propiciar un hábitat adecuado para el desarrollo urbano sostenible mediante la planificación y gestión urbana, la disminución del déficit habitacional, el impulso en los mecanismos de acceso a la vivienda y la erradicación de las ocupaciones ilegales del suelo (MVCS, 2021).

En este contexto, se plantea y desarrolla una sistematización de periodos en la evolución de las políticas públicas de vivienda en el Perú, en el periodo 1946-2021, por instituciones representativas, por tipo de políticas, y por tipo de reformas políticas y económicas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA POR INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

En el Perú, hasta 1998 se podían

considerar tres grandes tiempos en las políticas públicas de vivienda en el país, de límites difusos entre ellos: los tiempos de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV; los tiempos de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda - CRAV o Comisión Beltrán; y los tiempos del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI (Córdova, 2007).

En ese sentido, y con una perspectiva complementaria y actualizada a la fecha, se pueden identificar cinco grandes periodos en las políticas públicas de vivienda en el país, entre los años 1946 y el 2021: periodo 1946-1963 de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV; periodo 1963 - 1969 de la Junta Nacional de la Vivienda - JNV; periodo 1969-1979 del Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC; periodo 1979-1998 del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI; y periodo 1998-2021 del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MI-VIVIENDA (Castillo, 2015).

2.1 Periodo 1946-1963 de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV

En 1946 resaltó la creación de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV mediante la Ley N° 10359, “con el fin de mejorar las condiciones de la habitación en todo el país, atendiendo el aspecto higiénico, técnico, económico y social del problema respectivo”.

En 1946, también se creó la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU mediante la Ley N° 10723, que se encargó de la planificación física de los centros poblados en el país. También se creó el Consejo Nacional de Urbanismo - CNU, que se dedicó

a la aprobación de los planes urbanos que elaboraba la ONPU (Castillo, 2015).

En 1956, se conformó la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda - CRAV con el objetivo de “presentar un proyecto para solucionar los problemas de la reforma agraria y de la vivienda y proponer las medidas convenientes para elevar los niveles de vida de la población” (Moreyra, 1974).

En 1960, se creó el Instituto Nacional de la Vivienda - INVI. Y en 1962, el Banco de la Vivienda del Perú - BVP con la Ley N° 14241, como ente financiero del Estado y promotor de la inversión de capitales públicos y privados para la financiación de viviendas; y como promotor de la formación y desarrollo de las Cajas de Ahorro y Préstamo, y de las Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda (INADUR, 1984).

2.2 Periodo 1963 - 1969 de la Junta Nacional de la Vivienda - JNV

En 1963 fue relevante la creación de la Junta Nacional de la Vivienda - JNV, con la Ley N° 14390, que asumió y consolidó las funciones de las instituciones predecesoras: la CNV y el INVI. La JNV tuvo como funciones, la ejecución de programas de construcción de viviendas de interés social, la formación de urbanizaciones populares de interés social, la administración de barrios fiscales, y la aplicación de la Ley N° 13517 sobre barrios marginales y de la Ley N° 13500 sobre cooperativas y asociaciones pro-vivienda.

2.3 Periodo 1969-1979 del Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC

En 1969, fue creado el Ministerio

de Vivienda y Construcción - MVC mediante el Decreto Ley N° 17528, a partir de la ONPU, la JNV, y la Dirección de Bienes Nacionales del Ministerio de Hacienda. El MVC tuvo entre sus atribuciones, el fomento y mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población, la remodelación y planificación urbana, los estudios de la construcción en el país, y los programas de promoción comunal.

2.4 Periodo 1979-1998 del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI

En 1979, se creó en el Banco de la Vivienda del Perú, el Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI, con el Decreto Ley N° 22591, “con la finalidad de satisfacer, en forma progresiva, la necesidad de vivienda de los trabajadores en función de sus ingresos y del grado de desarrollo económico y social del país”.

En 1981, se aprobaron varios Decretos Legislativos de creación de nuevas instituciones públicas relacionadas con el desarrollo urbano y la vivienda, como es el caso del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR, creado con el Decreto Legislativo N° 144 de 1981 como institución descentralizada del Sector Vivienda y Construcción, encargada de la asistencia técnica y económica a las Municipalidades en labores de planificación urbana, territorial y de desarrollo local.

Y como también es el caso del Instituto Nacional de Investigación y Normalización de la Vivienda - ININVI, creado con el Decreto Legislativo N° 145 de 1981, “con la finalidad de fomentar, orientar y ejecutar investiga-

ciones y trabajos científicos, tecnológicos, socioeconómicos y de toda otra naturaleza, vinculados a la problemática de la vivienda y la edificación; así como elaborar normas que regulen el diseño de las edificaciones y el desarrollo tecnológico de la construcción, con el fin de promover y difundir los procedimientos y usos de técnicas que aseguren el abaratamiento, calidad y los tipos de productos más adecuados a las exigencias de nuestra realidad nacional”.

En cuanto a la creación de empresas estatales relacionadas con la vivienda, cabe destacar en 1980, el caso del Banco de Materiales - BANMAT, con la Ley N° 23220, “con la finalidad de contribuir en la solución de los problemas habitacionales a través de la edificación y mejoramiento de viviendas básicas mediante el sistema de apoyo, con créditos destinados a la provisión de materiales de construcción”.

Y en 1981, es relevante la constitución de la Empresa Nacional de Edificaciones - ENACE, con el Decreto Legislativo N° 149, sobre la base de la transformación de EMADI PERU, “con la finalidad de promover, planificar, financiar, proyectar, ejecutar y adjudicar programas de habilitación urbana, construcción de vivienda, servicios complementarios y todo tipo de edificación dentro del ámbito nacional”.

Asimismo, se puede mencionar el caso de la Empresa de Servicio Nacional de Abastecimiento - SENAPA, con el Decreto Legislativo N° 150 de 1981, sobre la base de la transformación de la Dirección General de Obras Sanitarias. Y entre las empresas readecua-

das estuvieron el Banco de la Vivienda del Perú - BANVIP, con el Decreto Legislativo N° 203; y el Banco Central Hipotecario del Perú - BCHP, con el Decreto Legislativo N° 204 (INADUR, 1984).

En 1992, en el marco de una reforma del Estado, se incorporó al Ministerio de Vivienda al Sector Transportes y Comunicaciones con el Decreto Ley N° 25491, creándose el tetra Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Mientras que el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - SEDAPAL, la ENACE, el BANMAT, el FONAVI, y la Dirección de Bienes Nacionales se integraron al ex Ministerio de la Presidencia, creado por el Decreto Ley N° 25490 en 1992 y disuelto en el 2002.

En 1998, la Ley de Extinción de Deudas de Electrificación y de Sustitución de la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad N° 26969, sustituyó la contribución al Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad - IES, que se destinó a la ejecución de obras de infraestructura de electrificación y de saneamiento, y a los programas del BANMAT.

2.5 Periodo 1998-2021 del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA

En 1998 fue creado el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA con la Ley N° 26912, y fue convertido en el 2006, con la Ley N° 28579 y el Decreto Supremo N° 024-2005-VIVIENDA, en una empresa estatal de derecho privado,

adsrita al Sector Vivienda, para “contribuir al financiamiento hipotecario para vivienda social y a la reducción del déficit habitacional, promoviendo el acceso a la vivienda, principalmente de las familias con menores ingresos, articulando al Estado con los sectores inmobiliario y financiero”.

En el 2001, mediante la Ley N° 27779 se creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, a partir de la desagregación del ex Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, con el objeto de “formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento”.

En el 2002, se creó el Programa Techo Propio, con la Resolución Ministerial N° 054-2002-VIVIENDA, cuya administración está a cargo del Fondo MIVIVIENDA, a fin de promover los mecanismos que permitan el acceso de los sectores populares a una vivienda digna, en concordancia con sus posibilidades económicas; y de estimular la participación del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social.

Y en el 2014, la Ley de Organización y Funciones del MVCS N° 30156 establece que el MVCS tiene como finalidad, entre otras, la de “facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y a servicios de saneamiento de calidad y sostenibles; y promover el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados”.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA POR TIPO DE POLÍTICAS

Por tipo de políticas, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el Perú entre 1946 y el 2021. En el sector formal: intervenciones aisladas 1900-1945, unidades vecinales y conjuntos habitacionales 1946-1985, crisis de la vivienda 1986-1992, mercado como solución 1993-2001, reinstitucionalización del sector Vivienda 2002-2021 (Calderón, 2015; Castillo, 2015). Y en el sector informal: apoyo a barrios marginales o barriadas 1948-1968, apoyo a pueblos jóvenes 1969-1980, apoyo a asentamientos humanos marginales 1981-1989, apoyo a asentamientos informales 1990-2002, y apoyo a asentamientos humanos 2003-2021 (Castillo, 2015).

3.1 Políticas Públicas de Vivienda en el Sector Formal

En el Perú, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el sector formal por tipo de políticas: intervenciones aisladas 1900-1945, unidades vecinales y conjuntos habitacionales 1946-1985, crisis de la vivienda 1986-1992, mercado como solución 1993-2001, reinstitucionalización del sector Vivienda 2002-2021 (Calderón, 2015; Castillo, 2015).

3.1.1 Intervenciones Aisladas 1900-1945

Entre 1911 y 1942, la respuesta de Estado peruano ante el problema de la vivienda fue eventual. Se construyeron quintas, casas obreras y barrios fiscales esporádicamente, promovidas por

Sociedad de Beneficencia Pública de Lima - SBPL o por el Ministerio de Fomento y Obras Públicas de ese entonces (Córdova, 2007). En ese contexto, la SBPL edificó Casas para Obreros sobre viviendas en callejones en el año 1925. Las Casas de Obreros N° 1, 2, 3 y 4 en Barrios Altos, en el periodo 1928-1934. Y las Casas de Obreros N° 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 en Barrios Altos, en el periodo 1934-1935. Además de Barrios Obreros en el periodo 1933-1940 (Calderón, 2015).

Sólo a partir de 1945, el Estado peruano asume una política pública de vivienda coherente e innovadora (Córdova, 2007), gracias al aporte académico y político del entonces Diputado Fernando Belaúnde Terry (Huapaya, 2014). Por un lado, difundió por medio de su revista *El Arquitecto Peruano*, los ideales modernos de una nueva arquitectura y urbanismo; y desde su posición como diputado de Lima, en el gobierno de José Bustamante y Rivero (1945-1948), promovió iniciativas legales en pro de la planificación urbana y de la vivienda en el país (Haymes & Peláez, 2017).

3.1.2 Unidades Vecinales y Conjuntos Habitacionales 1946-1985

En 1946, se crearon la ONPU y la CNV a fin de promover la planificación urbana de los centros poblados y la construcción de viviendas en el país, respectivamente.

En 1949, la CNV impulsó la construcción de las “unidades vecinales” (Belaúnde, 1945), como la Unidad Vecinal N° 3 con sus 1115 viviendas para obreros, que nació de la necesidad de descongestionar el centro de Lima, ya

para entonces tugurizado, y de construir complejos habitacionales que brindaran una variada tipología de viviendas, además de servicios comunales que garantizaran su independencia del resto de la ciudad. Otras Unidades Vecinales se construyeron después, entre 1952 y 1954, como Matute, Mirones y Rimac (Haymes & Peláez, 2017).

Las unidades vecinales fueron localizadas en suburbios cercanos a áreas industriales y no en áreas centrales. Fueron puntos en medio de zonas agrícolas y la habilitación de infraestructura urbana aumentó el valor de las tierras para urbanización. Algunas dieron lugar a la formación de barriadas en la periferia (Sánchez-León & Calderón, 1980).

Otros proyectos de vivienda promovidos por la CNV en Lima fueron los Agrupamientos Angamos, Miraflores (1948-1950), Riso (1953-1954), Alexander (1951), San Eugenio (1953) o Barboncito (1953-1954). A diferencia de las unidades vecinales, los agrupamientos no estaban destinados a la clase obrera, sino a una población con mayores recursos económicos. Diferían también en la escala, porque estos agrupamientos eran de 90 a 140 viviendas. Además, carecían de comercio o equipamiento, por lo que no estaban pensados para ser fragmentos autónomos en su funcionamiento, sino para integrarse al tejido urbano adyacente (Haymes & Peláez, 2017).

En 1963, se creó la JNV que asumió y consolidó las funciones de la CNV y del INVI, para encargarse de dar solución a los problemas de vi-

vienda. Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry (1963-1968) se priorizó, como política pública de vivienda, la construcción de conjuntos habitacionales para la clase media del país, que fueron concebidos como zonas residenciales autosuficientes, con grandes extensiones de áreas verdes, comercios, locales de culto y colegios.

En 1966, se inauguró en Lima la primera etapa del Conjunto Residencial San Felipe, que finalmente llegó a tener 1600 departamentos. En 1967, se inauguró el Conjunto Residencial Santa Cruz con 490 departamentos. Ambas construidas por la JNV. Y en 1968, se inauguró el Conjunto Residencial Palomino con 1675 viviendas, promovido y construido por la Beneficencia Pública de Lima. La JNV complementó las antiguas unidades vecinales que habían quedado incompletas, terminó las unidades populares de interés social - UPIS del gobierno de Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), y realizó una serie de conjuntos habitacionales en varias ciudades del país (Córdova, 2007).

En 1967, comenzó a gestarse en Lima el Proyecto Experimental de Vivienda - PREVI. Fue iniciado en el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry (1963-1968) y terminado en el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980). Convocó a un concurso internacional de arquitectura para la construcción de un barrio de 500 viviendas, a fin de diseñar prototipos de vivienda y sistemas constructivos para viviendas de bajo costo, con criterios de racionalización,

modulación, tipificación y crecimiento progresivo (Haymes & Peláez, 2017).

En esa época, se confiaba en la industrialización pesada, como se constató en algunas propuestas, pero otras propuestas del PREVI optaron por la racionalización constructiva y la fabricación seriada de pequeños elementos, lejos de los grandes prefabricados tridimensionales (Lucas *et al*, 2012).

Entre 1968 y 1980, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), además de su atención a los pueblos jóvenes, ejecutó en Lima programas de casas terminadas (6281 unidades), departamentos (2181 unidades), núcleos básicos (2037 unidades), y lotes con servicios (5746 unidades). También dejó establecido el FONAVI (1979), inspirado en la legislación mejicana, conformado por un porcentaje de los sueldos y salarios, aportado por los trabajadores, los empleadores y el Estado, con fines de vivienda (Córdova, 2007).

En el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry (1980-1985), la política pública de vivienda se vio favorecida por los recursos del FONAVI, el sistema de hipoteca social, y la creación de ENACE y del BANMAT. Con esos instrumentos se retomó la orientación hacia la construcción de viviendas terminadas para la clase media. Así, se construyen en Lima conjuntos habitacionales como las Torres de San Borja (2405 unidades); las Torres de Limatambo (2316 unidades), Ciudad Satélite Santa Rosa (4056 unidades), Los Precursores (720 unidades), Julio C. Tello (600 unidades) y Marbella

(300 unidades), entre otros. La construcción de estos y otros programas menores significó 18870 viviendas en casas y departamentos (Córdova, 2007; Haymes & Peláez, 2017).

No obstante que estos programas de conjuntos habitacionales fueron muy exitosos, sólo el 1.8 % de los aspirantes fueron satisfechos. Sin embargo, la inversión realizada a través de ENACE en departamentos y casas, durante el período 1980-1985, significó el uso del 75% de los recursos económicos del FONAVI. Otros pequeños porcentajes del FONAVI tuvieron otros destinos: INADUR, ININVI, SENCICO, etc. (Córdova, 2007).

3.1.3 Crisis de la Vivienda 1986-1992

Después del descalabro económico y social de finales de los años 80, la importancia de atender la necesidad de vivienda por parte del Estado Peruano terminó reducida a su mínima expresión, ante problemas mayores como el alza geométrica de precios, el terrorismo, los deseos de migrar al extranjero, el narcotráfico y la corrupción o los magros niveles de servicio en salud y educación, por citar algunos de los mayores problemas que dominaron la época (Seminario & Ruiz, 2008).

A ello, se suma el ajuste estructural de la economía nacional (“fujishock”) ocurrido en agosto de 1990, que neutralizó las posibilidades de las familias y del Estado para atender las necesidades de vivienda en el país de los estratos sociales de menores recursos.

3.1.4 Mercado como Solución 1993-2001 (Calderón, 2015)

A raíz del autogolpe de Estado de Alberto Fujimori Fujimori en 1992, en el periodo 1993-2001 se produjo el abandono de la idea de intervención directa del Estado en programas de vivienda construida y/o programas de acceso al suelo. En cambio, se priorizó el apoyo de los asentamientos informales en la titulación de la propiedad informal (1996), y en programas de servicios básicos y créditos para la autoconstrucción de vivienda a través del Banco de Materiales - BANMAT.

Se abandonó el sistema mutual y cualquier otro esquema financiero vinculado a la vivienda, salvo el BANMAT. La no regulación urbana trajo como consecuencia el aumento de la ciudad informal y de los asentamientos ilegales; una mayor presión social por recursos para la consolidación barrial, y el surgimiento de una clase media emergente.

La reacción de los agentes fue una reducida inversión inmobiliaria y la Cámara Peruana de la Construcción - CAPECO demandó subsidios, lo que generó la creación del Fondo MIVI-VIENDA (1998). Y se empezó a generar una presión de la clase media por la devolución de las contribuciones al FONAVI a los aportantes, pues se había convertido en un Impuesto Extraordinario de Solidaridad - IES con la Ley N° 26969 (1998).

3.1.5 Reinstucionalización del Sector Vivienda 2002-2021 (Calderón, 2015)

Con la creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en el 2001, a partir del 2002 se produjo la reinstucionaliza-

ción del Sector Vivienda, que se había perdido en 1992 por la incorporación del Ministerio de Vivienda al Sector Transportes y Comunicaciones, con el tetra Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTCVC).

Para ello, en el 2002 se adoptó en el Perú el modelo chileno ABC (ahorro, bono, crédito) de política pública de vivienda, con subsidio a la demanda, con subsidios a la oferta (banca privada / constructores), con la empresa privada como ejecutora de programas de vivienda, y con el Estado como facilitador de la inversión privada (Calderón, 2015).

Así, el Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2003-2007 y el Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2006-2015 reservaron para el Estado un rol promotor y facilitador de la iniciativa privada, a la que se le entregó la ejecución de la política habitacional en el país.

Esto representó un relativo éxito en los estratos medios altos y medios, con una continuidad privada basada en el sistema hipotecario, lo que generó un boom de la construcción entre los años 2003 y 2017. Asimismo, se decidió la liquidación del BANMAT, y se estableció una política de provisión de servicios (Calderón, 2015).

A partir del 2002, se creó el Programa Techo Propio (R.M. N° 054-2002-VIVIENDA), a fin de promover el acceso de los sectores populares a viviendas de interés social, en 3 modalidades: vivienda nueva, construcción en sitio propio, y mejoramiento de vivienda.

Mientras la primera construía nuevas viviendas, las dos últimas se dirigían a pobladores de asentamientos precarios (Calderón, 2020).

Sin embargo, el boom inmobiliario en el Perú 2003-2013, aplaudido por el sector empresarial, al amparo del relajamiento normativo del Estado en cuanto a la reducción de los condicionamientos de dimensiones mínimas, habitabilidad, ambientales y de seguridad física, ha traído como consecuencia, la construcción de viviendas de interés social que constituyen verdaderos tugurios por origen (Castillo, 2015).

En el 2010, se aprobó por referéndum la Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores Aportantes N° 29625, que establece que “se devuelva a todos los trabajadores que contribuyen al FONAVI, el total actualizado de sus aportes que fueron descontados de sus remuneraciones. Asimismo, que se abone a favor de cada trabajador beneficiario; los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros en la proporción que les corresponda debidamente actualizados”.

3.2 Políticas Públicas de Vivienda en el Sector Informal

En el Perú, se han utilizado varias acepciones para referirse a los hoy denominados asentamientos humanos, según una secuencia histórica. La modificación de dichas acepciones ha tenido relación con las formas legales, así como con las intenciones políticas de los gobernantes (Castro & Riofrío 1996).

En este contexto, se pueden identificar los siguientes periodos en las

políticas públicas de vivienda en el sector informal por tipo de políticas entre los años 1946 y el 2021: apoyo a barrios marginales o barriadas 1948-1968, apoyo a pueblos jóvenes 1969-1980, apoyo a asentamientos humanos marginales 1981-1989, apoyo a asentamientos informales 1990-2002, y apoyo a asentamientos humanos 2003-2021 (Castillo, 2015).

3.2.1 Apoyo a Barrios Marginales o Barriadas 1948-1968

En 1945, se produjo la primera ocupación de terrenos, por parte de emigrantes andinos en la zona de Piñonate, en la ciudad de Lima. Entre 1945 y 1948, se produjeron sucesivas invasiones en las tierras que colindan con la actual Avenida Perú. En 1948, se produce el golpe de Estado al Presidente José Luis Bustamante y Rivero por el General Manuel Odría, quien en 1950, creó en dicha zona el Distrito Obrero Industrial 27 de Octubre, que en 1962 cambió de nombre por el de San Martín de Porres, en homenaje a la canonización del Beato Martín de Porras (Degregori *et al.*, 1986).

En 1961, mediante la Ley N° 13517 se declaró “de necesidad y utilidad públicas e interés social la remodelación saneamiento y legalización de los barrios marginales o barriadas existentes en las áreas urbanas y suburbanas del territorio nacional”.

Se consideraba barrio marginal o barriada a “la zona de terrenos de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada que se encuentre dentro de los límites de los centros poblados capitales de circunscripción político administrativa, o en sus respectivas

áreas suburbanas o aledañas, en las que por invasión y al margen de las disposiciones legales sobre propiedad, con autorización municipal o sin ella, sobre lotes distribuidos sin planes de trazado oficialmente aprobados, se hayan constituido agrupamientos de viviendas de cualquier estructura, careciendo dicha zona en conjunto de uno a más de los siguientes servicios: agua potable, desagüe, alumbrado, veredas, vías de tránsito vehicular, etc.” (Artículo 4° de Ley N° 13517).

En este periodo 1948-1968, por influencia de la sociología norteamericana, que predominó hasta la década de los años 60 del siglo XX en la sociología peruana, la mayoría de trabajos de sociología urbana en el Perú se caracterizaron por el estudio de los barrios marginales o barriadas con un enfoque estructural - funcionalista, haciendo énfasis en los aspectos culturales, en la localización geográfica y en las características sociales de la población; y considerando a la marginalidad urbana de las barriadas como una expresión de localización geográfica periférica en la ciudad de una población con bajos niveles socioculturales (Rochabrún, 1998).

Asimismo, en la década de 1960 la teoría de la modernización asumiría que los barrios marginales o barriadas eran expresión de una transición de la sociedad tradicional a la moderna. Sin embargo, a mediados de la década de los 60, desde la teoría de la dominación y dependencia, surgida desde Latinoamérica, los sociólogos asumieron que si bien el “centro dominaba a la periferia”, no había una correlación

precisa entre trabajadores informales y asentamientos precarios (Calderón, 2005).

En este contexto, en el periodo 1948-1968 la CNV se encargó del reconocimiento legal y de la titulación individual, y se le autorizó a crear Urbanizaciones Populares de Interés Social - UPIS, en terrenos que el Estado debía proporcionar; es decir, urbanizaciones con servicios, destinadas a sustituir a los barrios marginales o barriadas, que en adelante no debían darse más (Córdova, 2007).

3.2.2 Apoyo a Pueblos Jóvenes 1969-1979

En 1969, con el Decreto Ley N° 17532 el gobierno militar de Velasco Alvarado creó el Organismo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes - ONDPJ, de modo que las Barriadas pierden esa denominación peyorativa, y pasan a denominarse Pueblos Jóvenes, que implica un proceso de crecimiento y posibilidades de desarrollo.

Y al Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC, creado mediante el Decreto Ley N° 17528, se le encargó entre sus atribuciones el fomento y mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población, la remodelación y planificación urbana, los estudios de la construcción en el país, y el impulso de los programas de promoción comunal.

En este periodo 1969-1979, por influencia del materialismo histórico aplicado al estudio de la ciudad en la década de los años 70 del siglo XX en la sociología peruana, la mayoría de trabajos de sociología urbana en el Perú se caracterizaron por el estudio

de los pueblos jóvenes con un enfoque estructural - marxista, considerando a la marginalidad urbana de los pueblos jóvenes como una manifestación del proceso de reproducción de la mano de obra en una sociedad capitalista subdesarrollada (Castells, 1975; 1974).

En este contexto, en el periodo 1969-1979 se apoyó la planificación urbana, el saneamiento físico - legal de predios, la autoconstrucción de viviendas, la dotación de servicios básicos e infraestructura urbana, y la participación social en los pueblos jóvenes.

Los pueblos jóvenes se consideraron dentro de la política pública de vivienda, y como parte de estrategias de desarrollo y de movilización social. Además, había la necesidad de evitar cierta anarquía en la ocupación del suelo, lo que determinó el inicio de una política pública más sistemática en la formación de pueblos jóvenes, la cual se originó en 1971 con la formación de Villa El Salvador, lo que tenía antecedentes en la formación de San Martín de Porres en 1948 (Collier, 1978). Si bien Villa El Salvador (1971) y Huáscar (1976) lograron atraer a importante cantidad de familias, no lograron su objetivo central de evitar la ocupación indiscriminada de suelo (Castro & Riofrío, 1996).

3.2.3 Apoyo a Asentamientos Humanos Marginales 1980-1989

En 1980, se creó el Banco de Materiales - BANMAT, mediante la Ley N° 23220, "con la finalidad de contribuir en la solución de los problemas habitacionales a través de la edificación

y mejoramiento de viviendas básicas mediante el sistema de apoyo, con créditos destinados a la provisión de materiales de construcción”.

En 1981, se aprobó como Ley Orgánica de Municipalidades, el Decreto Legislativo N° 051 (que después fue reemplazado por la Ley N° 23853 de 1984), que establecía que los asentamientos humanos municipales son los promovidos por las Municipalidades; y que los asentamientos humanos marginales son los promovidos por los propios pobladores.

En este periodo 1980-1989, continuó la influencia del materialismo histórico aplicado al estudio de la ciudad en la década de los años 80 del siglo XX en la sociología peruana, por lo que una parte relevante de trabajos de sociología urbana en el Perú se caracterizaron por el estudio de los asentamientos humanos marginales con el enfoque estructural - marxista, manteniendo la posición que la marginalidad urbana de éstos era una manifestación del proceso de reproducción de la mano de obra en una sociedad capitalista subdesarrollada (Castells, 1975, 1974).

En este contexto, en el periodo 1980-1989 se ejecutaron programas de núcleos básicos y programas de lotes con servicios, y se buscó impulsar la autoconstrucción de viviendas en los asentamientos humanos marginales mediante préstamos en materiales de construcción, cuya adquisición al por mayor, los abarataba sustancialmente. Los recursos del BANMAT al principio fueron proporcionados por el Estado, pero a partir de 1982 fue-

ron aportados por el 10 % del FONAVI (Córdova, 2007).

3.2.4 Apoyo a Asentamientos Informales 1990-2002

En 1996, la Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 803, declaró “de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos a la propiedad y al ejercicio de la iniciativa privada en una economía social de mercado”.

Este Decreto Legislativo N° 803 reguló la reorganización administrativa y los procesos para la formalización de la propiedad y la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda; despojó a las Municipalidades Distritales de su función de titulación de predios; y creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprensiva y rápida un programa de formalización de la propiedad (Calderón, 2019).

En 1998, la Ley de Extinción de Deudas de Electrificación y de Sustitución de la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad N° 26969, sustituyó la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad - IES. Y estableció que los ingresos provenientes de la recaudación del IES se iban a destinar preferentemente a proyectos y a la ejecución de obras de infraestructura de electrificación y de saneamiento, y a los programas a cargo del BANMAT.

En este periodo 1990-2002, por influencia del neoliberalismo aplicado al estudio de la ciudad en los años 90 del siglo XX en la sociología peruana, una parte importante de trabajos de sociología urbana en el Perú se caracterizaron por el estudio de los asentamientos humanos marginales con un enfoque neoliberal, considerando que éstos no constituyen una expresión de “marginalidad urbana” por ser sectores representativos de sociedad peruana en cuanto a magnitud; sino una expresión de “informalidad urbana” porque fueron construidos al margen de las normas legales (De Soto *et al.*, 1986).

Todo ello generó que en el Perú, en los años 90, a los asentamientos humanos marginales se les pasara a denominar asentamientos informales.

En este contexto, en el periodo 1990-2002 se apoyó a los asentamientos informales con programas de saneamiento físico - legal y titulación de predios informales, a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI; con programas de infraestructura de electrificación y de saneamiento; y con programas del BANMAT destinados a asistir en la autoconstrucción y mejoramiento de viviendas básicas con créditos destinados a la provisión de materiales de construcción.

3.2.5 Apoyo a Asentamientos Humanos 2003-2021

Desde el 2003, la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 establece en su Artículo 9° que el Concejo Municipal tiene atribuciones para aprobar el plan de desarrollo de asentamientos

humanos, entre otros planes de desarrollo local.

Y el Artículo 8° de la Ley de Organización y Funciones del MVCS N° 30156 del 2014 establece entre sus funciones generales, la de promover, desarrollar, contribuir y normar los procesos de construcción progresiva de vivienda en el ámbito urbano y rural, de manera coordinada, articulada y cooperante con los gobiernos regionales y locales.

En este periodo 2003-2021, por influencia del sostenibilismo aplicado al estudio de la ciudad en las primeras décadas del siglo XXI en la sociología peruana, una parte importante de trabajos de sociología urbana en el Perú se caracterizan por el estudio de los asentamientos humanos con un enfoque sostenible, considerando que la marginalidad urbana de éstos es una expresión de inequidad social urbana (Castillo, 2018).

En este contexto, en el periodo 2003-2021 se apoyan procesos de construcción progresiva de vivienda en los asentamientos humanos, con programas de saneamiento físico - legal de predios, a través del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI; y con programas de agua potable y alcantarillado, pistas y veredas, y mejoramiento integral de barrios, a través del MVCS.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA POR TIPO DE REFORMAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

Por tipos de reformas políticas y económicas, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas

públicas de vivienda en el Perú, entre 1946 y 2021: reformismo desarrollista 1945-1968 (Palacios, 2005), reformismo militar 1968-1980 (Pease & Romero, 2013), reformismo civil democrático 1980-1992 (Pease & Romero, 2013), modernización autoritaria 1992-2000 (Arias-Quincot, 1994), y modernización democrática 2000-2021 (Castillo, 2015).

4.1 Reformismo Desarrollista 1945-1968

Este periodo de las políticas públicas de vivienda en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de reformismo desarrollista (Palacios, 2005); que abarcó los gobiernos de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948), Manuel Odría (1948-1956), Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), Junta Militar de Gobierno (1962-1963) y Fernando Belaúnde (1963-1968); en los que no se llegaron a emprender las reformas agraria e industrial. Se caracterizó por una expansión económica, el desarrollo de la infraestructura y los servicios del Estado, y el inicio de la migración de población andina a Lima y a las principales ciudades del país, con un proceso de urbanización en el país, que generó demandas sociales que el Estado no pudo atender por el crecimiento moderado de la economía, iniciándose un proceso de desborde popular, que generaría una crisis del Estado en los años 80 (Matos-Mar, 1984).

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de implantación y desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, que se acentuó a partir de los años 40 del siglo XX. En este periodo,

el Estado asumió un papel muy activo en el proceso económico, creando una serie de empresas públicas en sectores claves, como transportes, telecomunicaciones, petróleo, gas, siderurgia, alimentación y textil, para proteger a la industria nacional frente a productores extranjeros y de acelerar la industrialización. Se frenaron las importaciones con una política proteccionista. La industria nacional, al no competir en los mercados internacionales, tuvo bajos niveles de productividad y producía únicamente para el mercado nacional, lo que le impedía alcanzar economías de escala (Pampillón, 2003: 40).

En el gobierno de José Bustamante y Rivero 1945-1948, el Estado peruano comenzó a plantear una política pública de vivienda coherente e innovadora, gracias al aporte académico y político del entonces Diputado Fernando Belaúnde Terry (Huapaya, 2014; Haymes & Peláez, 2017). Se creó la CNV con la Ley N° 10359, la ONPU y el CNU con la Ley N° 10723; se empezó el diseño y la construcción de las Unidades Vecinales; y se produjeron las primeras ocupaciones de terrenos, por parte de emigrantes andinos en la ciudad de Lima (Degregori *et al.*, 1986).

En el gobierno de Manuel Odría Amoretti 1948-1956, la CNV impulsó la construcción de las unidades vecinales como la Unidad Vecinal N° 3, Matute, Mirones y Rímac. Y en 1950, se creó el Distrito Obrero Industrial 27 de octubre, que en 1962 cambió de nombre por el de San Martín de Porres (Degregori *et al.*, 1986).

En el gobierno de Manuel Prado Ugarteche 1956-1962, se introdujeron programas de vivienda para sectores medios a través del financiamiento vía el Sistema Mutua. Y se abrió una opción pragmática por el apoyo a las barriadas, patentizada no sólo en su reconocimiento legal, sino en el apoyo técnico que no fue acompañado por sustanciales obras en la vivienda construida (Calderón & Maquet, 1990).

En el gobierno de la Junta Militar 1962-1963, se declaró la moratoria de alquileres para evitar el desalojo de los arrendatarios de tugurios, que habían dejado de pagar alquileres para lograr ingresar en la Ley de los Barrios Marginales N° 13517; y se intentó sentar las bases de algunas reformas sociales como la reforma agraria (Friz-Burga, 2020).

En el gobierno de Fernando Belaunde Terry 1963-1968, se creó la JNV con la Ley N° 14390; se priorizó como política pública de vivienda la construcción de conjuntos habitacionales para la clase media del país, como San Felipe, Santa Cruz, Palomino, entre otros. Y se inició el Proyecto Experimental de Vivienda - PREVI para la construcción de un barrio de 500 viviendas, a fin de diseñar prototipos de vivienda y sistemas constructivos para viviendas de bajo costo, con criterios de racionalización, modulación, tipificación y crecimiento progresivo (Haymes & Peláez, 2017; Lucas *et al.*, 2012).

4.2 Reformismo Militar 1968-1980

Este periodo de las políticas pú-

blicas de vivienda en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de reformismo militar (Pease & Romero, 2013), del autodenominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que abarcó los gobiernos de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980); en cuya primera fase se emprendieron radicales reformas sociales y económicas, como la expropiación de los complejos agroindustriales de capital extranjero, de las grandes haciendas latifundistas y de los medios de comunicación social; la imposición de controles de precios de productos de consumo básico y del sector servicios; una reforma agraria y una reforma educativa, la creación de la comunidad industrial y la propiedad social; y la nacionalización de una serie de recursos naturales. Y en cuya segunda fase, a partir de 1975, se empezó el desmontaje de las reformas sociales y económicas, y se convocaron a elecciones generales para 1980 (Pease & Romero, 2013).

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de estancamiento del modelo de sustitución de importaciones, que duró hasta finalizada la década de los años 80 del siglo pasado, en los cuales se sufrió un largo periodo de proteccionismo y autosuficiencia, cuando el Estado intervino para comprar empresas, otorgar subsidios, controlar mercados y fortalecer poderes oligopólicos y monopólicos. En la década de los años 70, aumentaron las importaciones debido a la subida de los precios del petróleo; en cambio, las exportaciones y el ahorro extranjero captado

disminuyeron por la crisis que estaban atravesando los países desarrollados. Para continuar creciendo, el país decidió endeudarse fuertemente, en vez de frenar su crecimiento aplicando políticas restrictivas o de ajuste que hubiesen reducido la necesidad de ahorro extranjero. (Pampillón, 2003: 40).

En el gobierno de Juan Velasco Alvarado 1968-1975, se creó el MVC con el Decreto Ley N° 17528, se creó el Organismo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes con el Decreto Ley N° 17532, se incluyeron a los pueblos jóvenes dentro de la política pública de vivienda, se apoyó el saneamiento físico - legal de predios, la autoconstrucción de viviendas, la dotación de servicios básicos e infraestructura en los pueblos jóvenes. Y se aprobó la Ley de Inquilinato, con el Decreto Ley N° 21938, para evitar la especulación con los alquileres (Córdova, 2007). Lo que debilitó el alquiler como forma de acceso a la vivienda de los sectores populares urbanos y el arrendamiento quedó asociado a la vivienda tugurizada de las áreas centrales de nuestras ciudades (Friz-Burga, 2020).

En el gobierno de Francisco Morales Bermúdez 1975-1980, se terminaron de ejecutar programas de casas terminadas, departamentos, núcleos básicos, y lotes con servicios; y se creó el FONAVI en el Banco de la Vivienda del Perú, con el Decreto Ley N° 22591, un valioso instrumento para financiar programas de vivienda, conformado por un porcentaje de los sueldos y salarios, aportado por los trabajadores, los empleadores y el Estado (Córdova, 2007).

4.3 Reformismo Civil Democrático 1980-1992

Este periodo de las políticas públicas de vivienda en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de reformismo civil democrático (Pease & Romero, 2013), que abarcó los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), Alan García Pérez (1985-1990); y el inicio del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-1992); que significó la recuperación de la democracia representativa y la vigencia de la Constitución de 1979, el inicio y agravamiento de la lucha armada de grupos terroristas contra el Estado, y finalmente la ruptura del orden constitucional con el denominado autogolpe de Fujimori en el año 1992 (Pease & Romero, 2013).

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que significó escasez de intercambios comerciales, crisis de la deuda externa, grave recesión económica, inflación, hiperinflación y desempleo; y pérdida del bienestar de la población (Pampillón, 2003: 41).

En el gobierno de Fernando Belaúnde Terry 1980-1985, se creó el ININVI con el Decreto Legislativo N° 145, para ejecutar investigaciones vinculadas con la problemática de la vivienda, a fin de promover el abaratamiento, calidad y los tipos de productos más adecuados a nuestra realidad; se creó ENACE con el Decreto Legislativo N° 149, para proyectar, ejecutar y adjudicar programas de habilitación urbana y construcción de vivienda; y se creó el BANMAT para apoyar la au-

toconstrucción de viviendas. Además, se retomó la construcción de conjuntos habitacionales para la clase media, como las Torres de San Borja, Torres de Limatambo, Ciudad Satélite Santa Rosa, Los Precursores, Julio C. Tello y Marbella en Lima (Córdova, 2007; Haymes & Peláez, 2017).

En el gobierno de Alan García Pérez 1985-1990, se replanteó la política de vivienda del gobierno anterior, se pretendió atender a los sectores sociales de menores recursos y proporcionar vivienda para los más pobres. En ese sentido, se ejecutaron programas de núcleos básicos y de lotes con servicios, y se buscó impulsar la autoconstrucción de viviendas en los asentamientos humanos mediante préstamos en materiales de construcción a través del BANMAT (Córdova, 2007). Lamentablemente todo ello colapsó ante el gran fracaso de la política económica de este gobierno a partir de 1988.

En el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori 1990-1992, el MVC convocó en 1991 a un Concurso Nacional de Ideas: Planteamiento de Soluciones a la Problemática Habitacional, en los temas de: políticas de vivienda, propuestas normativas, y diseños de viviendas. El autor fue uno de los ganadores del referido Concurso Nacional: Planteamiento de Soluciones a la Problemática Habitacional, en el tema de Políticas de Vivienda, con el trabajo: "Reflexiones, Criterios, Consideraciones y Acciones para una Política Nacional de Vivienda". ININVI, Ministerio de Vivienda y Construcción, 1991.

Dicha propuesta ganadora en el

tema de políticas de vivienda de dicho Concurso, planteó la diferenciación de la política de vivienda por estratos sociales, por tamaño de ciudades y por regiones naturales; la promoción de la inversión privada en vivienda nueva, al margen de la Ley de Inquilinato; y la promoción de la inversión privada en renovación urbana, entre otros planteamientos (Castillo & Mendoza, 1991). Esto generó meses después, la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Predios para Arrendamiento, aprobadas por los Decretos Legislativos N° 696 y 709, respectivamente, entre otras normas.

4.4 Modernización Autoritaria 1992-2000

Este periodo de las políticas públicas de vivienda en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de modernización autoritaria (Arias, 1994) que abarcó la segunda parte del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1992-2000); y que significó el inicio del proceso de liberalización de la economía, pero también la ruptura del orden constitucional en 1992, la imposición y vigencia de la Constitución de 1993, un proceso de centralización del poder político en el Gobierno Central, y un desequilibrio en los poderes del Estado.

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de implantación y desarrollo del modelo de libre mercado o neoliberal, que significó la puesta en marcha, desde los años 90 del siglo XX, de una serie de reformas estructurales para la apertura de las economías a la compe-

tencia internacional. Estas reformas incluyeron estabilidad macroeconómica, apertura al comercio exterior con una mayor orientación de las economías a la exportación, reducción del intervencionismo estatal y del nivel de gasto público, programas de privatización, rebajas arancelarias, control de la emisión de dinero, mejora en la financiación exterior, conquista de mercados externos y reforma de mercados laboral y financiero. Y se sustituyeron los instrumentos de intervención económica que utilizaban los gobiernos (reglamentaciones, subsidios y monopolios estatales) por marcos regulatorios para garantizar el funcionamiento del mercado (Pampillón, 2003: 41).

En el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori 1992-2000, se creó el MTCVC con el Decreto Ley N° 25491; se produjo el abandono de la intervención directa del Estado en programas de vivienda construida; se sustituyó inconsultamente la contribución al FONAVI por el IES, que se destinó a obras de infraestructura de electrificación y de saneamiento; se apoyó desde 1996 la titulación de los asentamientos informales, los programas de servicios básicos, y los créditos para la autoconstrucción de vivienda a través del BANMAT (Calderón, 2015). Y se creó en 1998 el Fondo MIVIVIENDA con la Ley N° 26912, para promover el acceso a la vivienda y contribuir al financiamiento de la vivienda social.

4.5 Modernización Democrática 2000-2021

Este periodo de las políticas públicas de vivienda en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de mo-

dernización democrática, que abarcó los gobiernos de Valentín Panigua Corazao (2000-2001), Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), Alan García Pérez (2006-2011), Ollanta Humala Tasso (2011-2015), Pedro Pablo Kuczynski Godard (2016-2017), Martín Vizcarra Cornejo (2018-2020) y Francisco Sagasti Hochhausler (2020-2021); significó un proceso de democratización del poder a través de elecciones; un proceso de descentralización político - administrativa del país a partir de la creación de los Gobiernos Regionales, y del fortalecimiento de los Gobiernos Locales; y el mantenimiento del equilibrio entre los poderes del Estado.

Y en lo económico, también se inscribe en el periodo de complementación del modelo de libre mercado con equidad social (2006-2019), que significaba el mantenimiento del crecimiento económico, con cierta inclusión social y distribución relativa de riqueza; estabilidad de precios y sostenibilidad fiscal; la autonomía del Banco Central de Reserva; una política fiscal responsable para asegurar financiamiento de programas sociales; y el financiamiento de la inversión privada local y nacional. Y en el periodo de crisis de modelo de libre mercado (2020-2021), ante la aparición de la pandemia del coronavirus, que reveló la desigualdad social y el agotamiento de este modelo.

En el gobierno de Valentín Panigua Corazao 2000-2001, se mantuvo al Subsector Vivienda y Construcción en el MTCVC. En el gobierno de Alejandro Toledo Manrique 2001-2006, se creó el MVCS con la Ley N° 27779;

se creó el Programa Techo Propio; se adoptó en el 2002 el modelo ABC de política pública de vivienda, con subsidios a la demanda y a la oferta, con la empresa privada como ejecutora de programas de vivienda, y con el Estado como facilitador de la inversión privada (Calderón, 2015).

En el gobierno de Alan García Pérez 2006-2011, se aprobó por referéndum la Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores Aportantes N° 29625. En el gobierno de Ollanta Humala Tasso 2011-2015, se formuló a través del MVCS, una propuesta preliminar de un Plan Nacional de Vivienda 2016-2025: Un Hogar, Una Vivienda, pero no fue aprobado.

En el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski Godard 2016-2018, y en el gobierno de Martín Vizcarra Cornejo 2018-2020, se elaboró a través del MVCS, una propuesta de Plan Nacional de Vivienda 2018-2030, pero tampoco fue aprobado.

En el gobierno de Francisco Sagasti Hochhausler 2020-2021, el MVCS está trabajando una actualización y/o reformulación de diversos planes sectoriales, normas e instrumentos técnicos de desarrollo urbano y de vivienda, que se espera que sean socializados, consultados, debatidos, y finalmente aprobados.

En suma, en los gobiernos de este periodo de modernización democrática, se continuó y se continúa con el modelo ABC de política pública de vivienda, en el sector formal. Y en el sector informal, se apoyaron y apoyan los procesos de construcción progresiva de vivienda en los asentamientos

humanos, con programas de saneamiento físico - legal de predios a través de COFOPRI; y con programas de agua potable y alcantarillado, pistas y veredas, y mejoramiento integral de barrios a través del MVCS.

En este contexto, a continuación se plantean los siguientes aportes para una política pública de vivienda y para un Plan Nacional de Vivienda 2021-2030.

5. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN EL PERÚ 2021-2030

En el Perú, el “Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2003-2007” fue aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2003-VIVIENDA, y ya reconocía como patrones existentes de ocupación del suelo residencial, la invasión, la formalización y la urbanización progresiva. Y el “Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2006-2015” fue aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2006-VIVIENDA, y aún vigente. Estos planes constituyeron instrumentos de la política nacional de vivienda para el corto y mediano plazo, que orientaron las acciones del Sector y de los diversos agentes e instancias de la sociedad civil y del Estado que participan en el desarrollo del Sector Vivienda. Luego, han habido avances de un Plan Nacional de Vivienda 2016-2025: Un Hogar, Una Vivienda, y de un Plan Nacional de Vivienda 2018-2030, pero no fueron aprobados.

En este contexto, en general se requiere el diseño, implementación,

seguimiento y evaluación de una “política pública de desarrollo urbano sostenible y de vivienda 2021-2030”; y específicamente, es necesario la formulación e implementación de un “Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2030 – PLANVIS”.

5.1 Cambios de Paradigmas Relacionados con la Vivienda

En la segunda década del siglo XXI, y en el contexto de un escenario de pandemia y de post pandemia es necesario replantear algunos paradigmas vinculados con la vivienda: (Castillo, 2020)

a. La Vivienda y la Ciudad

La vivienda es una edificación que tiene por finalidad dar habitación y cobijo al ser humano. Según la Real Academia de la Lengua - RAE (2021), “es un lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas”.

El problema de la vivienda no es un problema de recursos inexistentes sino del buen uso de los existentes. Existe un problema de vivienda cuando los recursos disponibles para la vivienda no son invertidos en programas de vivienda o cuando los mismos no están produciendo una recuperación razonable (Turner, 1969). La palabra vivienda debería emplearse más en su acepción de proceso que como unidad de habitación. Los verdaderos valores son aquellos basados en las relaciones entre los elementos que intervienen en la vivienda: los actores, sus actividades y sus logros (Turner, 1977).

Empero, es importante hacer más y mejores viviendas, pero más importante es hacer mejores ciudades, más

humanas, más saludables, más inclusivas, en las cuales la vivienda cumple un rol fundamental. La vivienda debería formar parte de un proyecto integral de desarrollo urbano y territorial. El problema a resolver no es únicamente el de proporcionar vivienda y servicios básicos a las poblaciones urbanas y periurbanas. El problema tiene otra escala, es el de hacer ciudad en los nuevos espacios urbanos - regionales (Castells, 1974).

b. La Vivienda como parte del Desarrollo Urbano Sostenible

La vivienda ha sido y es considerada un elemento importante del desarrollo físico de las ciudades, pero en el futuro tiene que ser parte del paradigma emergente del desarrollo urbano sostenible. El “desarrollo urbano sostenible” debería ser entendido como un proceso de cambio integral, multisectorial y positivo en los centros urbanos que involucra 9 componentes básicos: complementariedad urbano - territorial, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, equidad social urbana, identidad cultural, y gobernanza urbana (Castillo, 2018; MVCS - PNC, 2015; Sofeska, 2016).

Y en este contexto, la “equidad social urbana” es el componente del desarrollo urbano sostenible que está vinculado con el acceso al suelo y los programas de vivienda, con la dotación y mejoramiento de los servicios básicos, y con la regeneración urbana de áreas deterioradas de la ciudad para estratos sociales de menores recursos.

c. La Vivienda como Derecho Humano

El derecho a la vivienda es reconocido universalmente como elemento integrante del derecho humano a un nivel de vida adecuado. En el Perú, la Constitución de 1979 establecía que “es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa”. Sin embargo, no se señala así en la Constitución Política del Perú de 1993 (Seminario & Ruiz, 2008).

Por tanto, se requiere aprobar una reforma constitucional en el Perú para restituir el “derecho humano a una vivienda digna” (Castillo, 2020). Asimismo, el derecho a la vivienda debería estar inscrito en el “derecho a la ciudad”; es decir, el derecho de los habitantes urbanos a construir, participar, decidir y crear la ciudad (Lefebvre, 1967).

d. La Vivienda como Problema y como Política Pública

En la mayoría de países latinoamericanos, y no sólo en el Perú, existe el “problema de la vivienda”. Se caracteriza por una gran demanda, insuficientes recursos financieros y una escasa capacidad de pago de las familias. Empero, además de una demanda social, requiere una “política pública de vivienda” para atenderla sistemática y progresivamente.

En el año 1984, el problema de la vivienda en el Perú se resumía, con frecuencia, en el déficit cuantitativo de 1 millón de viviendas. Además, la mitad de la población del Perú vivía en condiciones de hacinamiento, y más de 2 millones de viviendas no contaban con servicio de agua potable, por lo que ya era un problema emergente

generador de mayores problemas sociales (Graña-Miró Quesada, 1984).

Para el año 2000, se estimaba que el déficit habitacional en el Perú ascendía a 1 millón y 233 mil viviendas, del cual un 26% era déficit cuantitativo o viviendas que faltan; y un 74% era déficit cualitativo o viviendas inadecuadas (Quispe *et al.*, 2005). Y en el año 2020, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú - MVCS precisó que el déficit habitacional en el país es de 1 millón y 600 mil viviendas; del cual un 36% es déficit cuantitativo; y un 64% es déficit cualitativo (MVCS, 2020).

5.2 Política Pública de Desarrollo Urbano Sostenible y Vivienda

En el Perú se requiere de una política pública de desarrollo urbano sostenible y vivienda, 2021-2030, que demandará un nuevo marco normativo específico, recursos humanos y económicos; y de la formulación e implementación de planes nacionales, regionales y locales de desarrollo urbano sostenible y de vivienda (Castillo, 2018).

a. Marco Normativo

En este contexto, se hace necesario la formulación, aprobación y aplicación de las siguientes leyes generales sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano y edificación en el Perú: (Castillo, 2018)

- Ley General de Ordenamiento Territorial Sostenible, para regular y promover el ordenamiento territorial, en el marco de un proceso de desarrollo sostenible en el país, y establecer un régimen jurídico e institucional que

armonice y ordene las políticas e instrumentos que inciden en la gestión del territorio. Y donde se esclarezcan los roles de la PCM, el CEPLAN y el MINAM en este tema.

- Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de regular y promover el desarrollo de los centros poblados como un sistema urbano sostenible en el territorio nacional, donde se reafirme el rol fundamental del MVCS, a reconvertirse en Ministerio de Desarrollo Urbano Sostenible - MINDEUS.
- Ley General de Suelos, a fin de dotar al Estado de mayores facultades para un mejor manejo, control y utilización de los terrenos eriazos públicos; y de una mejor capacidad negociadora con los propietarios privados para definir una habilitación programada de los terrenos privados, de acuerdo a los planes urbanos vigentes.
- Ley General de Edificación Sostenible, para regular la edificación sostenible en el país, y permitir que el Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE y el Código Técnico de Construcción Sostenible - CTCS tengan un marco normativo unificado.

b. Planes Nacionales

Asimismo, se hace necesario la formulación, aprobación e implementación progresiva de los siguientes planes nacionales de desarrollo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, y de vivienda en el país: (Castillo, 2018)

- Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2021-2050 - PLANDES, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que señala el Decreto Legislativo N° 1088; considerando los 8 componentes básicos del desarrollo sostenible como estructura básica (promoción de valores y derechos humanos, competitividad económica, equidad social, respeto a diversidad cultural y étnica, funcionalidad territorial, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, y gobernanza democrática), con una visión estratégica de largo plazo al año 2050 (Castillo, 2018).
- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial Sostenible 2021-2050 - PLANOTS, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye varios objetivos relacionados con el territorio; con la Política de Estado N° 34 del Acuerdo Nacional: Ordenamiento y Gestión Territorial; con el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios - PIRCC para la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción de la infraestructura de uso público; y con el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad - PNIC 2019-2040.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible 2021-2050 - PLANDEUS, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluyendo el

objetivo 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles; con la Nueva Agenda Urbana para el Desarrollo Urbano Sostenible y la Vivienda - NAU; y con el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios - PIRCC.

- Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2030 - PLANVIS, en la medida en que se requiere de nuevos enfoques, políticas, propuestas e instrumentos técnicos para un plan nacional de vivienda, considerando los aportes que se plantean a continuación.

c. Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2030 - PLANVIS

En el Perú se requiere de la formulación, aprobación e implementación de un Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2030 - PLANVIS, con políticas y programas de vivienda diferenciados por estratos sociales: medios, medios bajos y bajos. Por tamaños de ciudad: metrópolis, ciudades intermedias y menores. Y por regiones naturales: costa, sierra y selva (Castillo & Mendoza, 1991; Castillo, 2020).

c.1 Por Estratos Sociales

Los estratos sociales altos y medios altos no deben constituir prioridad del PLANVIS, ya que ellos pueden solucionar su problema de vivienda en el mercado. Más aún, no es admisible que con recursos del Estado se les dé oportunidad a los estratos medios altos de procurarse una segunda vivienda con fines de alquiler y especulación inmobiliaria, solo porque dichos estratos sociales tienen capacidad de pago y dinamizan la industria de la construcción en el país.

Para los estratos sociales medios se deberían reforzar y ampliar los Programas Mivivienda, con terrenos privados, simplificación administrativa de habilitación y edificación, incremento del Bono de Buen Pagador, reducción de la cuota inicial menor de 7%, y eliminación del requisito de ahorro previo (Castillo, 2020).

Y para los estratos sociales bajos se deberían adoptar las siguientes acciones relacionadas con la vivienda: (Castillo, 2020)

- Aplicar la Ley General de Suelos que se ha planteado, para que el Estado ejerza un efectivo manejo, control y uso de los terrenos eriazos públicos, a fin de promover programas de vivienda para los estratos sociales bajos; de acuerdo a las previsiones de los planes urbanos vigentes o nuevos.
- Formular e implementar Planes Municipales de Vivienda, para las familias de bajos recursos, de acuerdo al Artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, y al Decreto Supremo N° 014-2020-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de los Programas Municipales de Vivienda.
- Formular e implementar Planes Regionales de Vivienda, de acuerdo al Artículo 58° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, y al Artículo 7° de la Ley de Organización y Funciones del MVCS N° 30156.
- Formular e implementar Planes de Desarrollo de Asentamientos Humanos, a cargo de las Municipi-

palidades, con apoyo económico de los Gobiernos Regionales respectivos, de acuerdo al Artículo 9° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, y al Artículo 58° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867.

- Reforzar y ampliar los Programas Techo Propio, con terrenos públicos, simplificación administrativa de habilitación y edificación, incremento del bono de buen pagador, reducción de la cuota inicial menor de 7%, y eliminación del requisito de ahorro previo, pero garantizando dimensionamientos mínimos necesarios.
- Ampliar los programas de saneamiento físico - legal de asentamientos humanos, a través de COFOPRI y de las Municipalidades.
- Ampliar los programas de agua potable y alcantarillado, los programas de pistas y veredas, y los programas de mejoramiento integral de barrios, a través del MVCS.

c.2 Por Tamaños de Ciudad

La política pública de vivienda y los programas de vivienda se deberían diferenciar por tamaños de ciudad, de la siguiente manera (Castillo & Mendoza, 1991; Castillo, 2018):

- En las metrópolis se deben promover programas masivos de vivienda multifamiliar.
- En las ciudades intermedias se deberían promover programas focalizados de vivienda multifamiliar y programas focalizados

de vivienda unifamiliar.

- En las ciudades menores se deberían promover programas masivos de vivienda unifamiliar. Y en las áreas rurales se deberían promover programas focalizados de vivienda unifamiliar.

c.3 Por Regiones Naturales

La política pública de vivienda y los programas de vivienda se deberían diferenciar por las regiones naturales Costa, Sierra y Selva, considerando (Castillo & Mendoza, 1991; Castillo, 2018):

- Diseños diferenciados por condiciones climáticas.
- Utilización cultural del espacio de la vivienda diferenciada por regiones naturales.
- Uso de materiales de construcción regionales (adobe reforzado, madera, bambú).

En suma, se concluye que en el Perú, entre los años 1946 y el 2021, se pueden identificar cinco grandes periodos en las políticas públicas de vivienda por instituciones representativas: periodo 1946-1963 de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV; periodo 1963 - 1969 de la Junta Nacional de la Vivienda - JNV; periodo 1969-1979 del Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC; periodo 1979-1998 del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI; y periodo 1998-2021 del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA.

Por tipos de política, las políticas públicas de vivienda en el país se pueden identificar los siguientes periodos. En el sector formal: intervenciones aisladas 1900-1945, unidades vecina-

les y conjuntos habitacionales 1946-1985, crisis de la vivienda 1986-1992, mercado como solución 1993-2001, reinstitucionalización de sector 2002-2021. Y en el sector informal: apoyo a barrios marginales o barriadas 1948-1968, apoyo a pueblos jóvenes 1969-1979, apoyo a asentamientos humanos marginales 1980-1989, apoyo a asentamientos informales 1990-2002, y apoyo a asentamientos humanos 2003-2021.

Y por tipos de reformas políticas y económicas, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el Perú: reformismo desarrollista 1945-1968, reformismo militar 1968-1980, reformismo civil democrático 1980-1992, modernización autoritaria 1992-2000, y modernización democrática 2000-2021.

Asimismo, la vivienda es un elemento importante del desarrollo físico de las ciudades, pero tiene que ser entendida como parte del “desarrollo urbano sostenible”, que constituye un proceso de cambio integral en los centros urbanos que involucra nueve componentes: complementariedad urbano - territorial, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad

urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, equidad social urbana (vivienda, servicios básicos y regeneración urbana), identidad cultural, y gobernanza urbana.

En la mayoría de los países latinoamericanos la vivienda es un problema, y no solo en el Perú. Se caracteriza por una gran demanda, insuficientes recursos financieros y una escasa capacidad de pago de las familias. Pero también es una demanda social en el Perú que requiere del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una “política pública de desarrollo urbano sostenible y vivienda 2021-2030”, que requiere de un nuevo marco normativo, recursos humanos y económicos; y la formulación e implementación de planes nacionales, regionales y locales de desarrollo urbano sostenible y de vivienda. Así como de la formulación e implementación de un “Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2030 – PLANVIS”, con políticas y programas de vivienda diferenciados por estratos sociales: medios, medios bajos y bajos. Por tamaños de ciudad: metrópolis, ciudades intermedias y menores. Y por regiones naturales: costa, sierra y selva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez-Díaz, A. 1992. *Análisis de las Políticas Públicas*. Mimeo. CLAD.
- Arias-Quincot, L. 1994. *La Modernización Autoritaria*. Fundación Friedrich Ebert.
- BM (Banco Mundial). 2010. *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.
- Belaunde, F. 1945 ¿Qué es una Unidad Vecinal? *Revista El Arquitecto Peruano*, 98:15-35.
- Borja, J. & Castells, M. 1998. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la Información*. Ed. Taurus.
- Calderón, J. & Maquet, P. 1990. *Las Ideas Urbanas en el Perú 1958-1989*. Instituto de Desarrollo Urbano - CENCA.
- Calderón, J. 2005. *La Ciudad Ilegal en el Perú*. DESCO - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Calderón, J. 2015. Curso: *Políticas Públicas de Vivienda en el Perú 1945-2015*. Sección de Postgrado y Segunda Especialización Profesional, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes. Universidad Nacional de Ingeniería.
- Calderón, J. 2019. El Estado y la Informalidad Urbana. *Perú en el Siglo XXI. Pluriversidad*, 3: 45-64.
- Calderón, J. 2020. ¡Y Llegó el Bicentenario! Ciudad, Clase Social y Vivienda en Lima 1821-2020. *Revista de Sociología*, 30:61-82.
- Castells, M. 1974. *La Cuestión Urbana*. Siglo Veintiuno Ed. (Versión en español).
- Castells, M. 1975. *Movimientos Sociales Urbanos*. Siglo Veintiuno Editores.
- Castro, M. & Riofrio, G. 1996. *La Regularización de las Barriadas: El Caso de Villa El Salvador (Perú)*. DESCO - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Castillo, R. & Mendoza, E. 1991. *Reflexiones, Criterios, Consideraciones y Acciones para una Política Nacional de Vivienda*. Trabajo ganador en el tema de Políticas de Vivienda. Publicación de Resultados de Concurso Nacional de Ideas: Planteamiento de Soluciones a la Problemática Habitacional. Instituto Nacional de Investigación y Normalización de la Vivienda. Ministerio de Vivienda y Construcción.
- Castillo, R. 2015. *Sumario - Temario del Conversatorio: Del Plan Nacional de Vivienda 2011-2015 al Plan Nacional de Vivienda 2015-2021: Nuevos Enfoques e Instrumentos. 14 y 15 de Octubre de 2015*. Comisión Nacional de Defensa del Hábitat Regional y Urbano y de Descentralización. Colegio de Arquitectos del Perú.
- Castillo, R. 2018. *Hacia una Política Pública de Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú*. *Paideia XXI*, 8: 139-160.
- Castillo, R. 2020. *Exposición Virtual: Viviendas Seguras y Asequibles. Hub Vivienda - Mesa Técnica: Viviendas Seguras y Asequibles*. 31 de Julio de 2020. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador y Universidad Espiritu Santo.

- Castillo, R. 2021. Evolución de la Planificación Urbana en el Perú 1946 - 2021: De la Planificación Urbana Normativa a la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible. *Paideia XXI*, 11: 79-112.
- Collier, D. 1978. *Barriadas y Élités: de Odría a Velasco*. Instituto de Estudios Peruanos -IEP, ed.
- Córdova, A. 2007. *El Estado y el Problema de la Vivienda, 1945-2005: 60 Años de Vivienda en el Perú*. Notas de Trabajo revisadas en el 2007. Sección de Posgrado y Segunda Especialización Profesional. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes. Universidad Nacional de Ingeniería.
- Degregori, C.; Blondet, C. & Lynch N. 1986. *Conquistadores de un Nuevo Mundo: De Invasores a Ciudadanos en San Martín de Porres*. Serie: Urbanización, Migraciones y Cambios en la Sociedad Peruana. Instituto de Estudios Peruanos.
- De Soto, H.; Gherzi, E. & Ghibellini, M. 1986. *El Otro Sendero: La Revolución Informal*. Ed. El Barranco. Instituto Libertad y Democracia.
- Friz-Burga, J. 2020. La Política Sobre Arrendamiento Urbano en el Perú Contemporáneo. *Revista de Sociología*, 31:81-110.
- Graña-Miró Quesada, J. 1984. Análisis y Soluciones al Problema de la Vivienda en el Perú. Informes de la Construcción, Volumen 36, N° 362. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. <http://informesdelaconstruccion.revistas.csic.es>.
- Haymes, F. & Peláez, E. 2017. La Obra de ENACE, el Epílogo de la Vivienda Social Construida por el Estado. *Limaq* N° 3. ISSN: 2410-6127. Scientia Et Praxis. Universidad de Lima.
- Huapaya, J. 2014. *Fernando Belaunde Terry y el Ideario Moderno. Arquitectura y Urbanismo en el Perú entre 1936 y 1968*. Serie: UNImundus. Universidad Nacional de Ingeniería.
- IDB (Inter-American Development Bank). 2016. *The State of Social Housing in Six Caribbean Countries*. Prepared by McHardy, P. & Donovan, M.G. IDB Monograph, 426.
- INADUR (Instituto Nacional de Desarrollo Urbano). 1984. Proyecto de Investigación: Administración y Recursos Institucionales, Legales y Financieros para el Desarrollo Urbano. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano.
- Lahera, E. 2002. Introducción a las Políticas Públicas. Fondo de Cultura Económica.
- Lefebvre, H. 1967. *El Marxismo sin Mitos*. A. Peña Lillo (Ed.).
- Lucas, P. & Salas, J. & Barrionuevo, R. 2012. Cuarenta Años del PREVI-LIMA: Algunas Enseñanzas para la Industrialización de la Vivienda de Bajo Coste en Latinoamérica. Informes de la Construcción. Volumen 64, 525: 51-62.
- Matos-Mar, J. 1984. *Desborde Popular y Crisis del Estado: El Nuevo Rostro de Perú en la Década de 1980*. Primera edición, IEP Ediciones. Instituto de Estudios Peruanos.

- Moreyra, C. 1974. *Segundo Periodo 1956-1962: Manuel Prado Político y Gobernante*. (s.n). pp. 79-154.
- MVCS - PNC (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa Nuestras Ciudades). 2015. *Manual de Operaciones del Programa Nuestras Ciudades*. Resolución Ministerial N° 193-2015-VIVIENDA.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 2020. *La Agenda Perú en la Vivienda Post-Covid*. Conversatorio Virtual: La Vivienda In/Formal - El Interés Social después del Covid-19. 01 de Mayo de 2020. Regional Lima del Colegio de Arquitectos del Perú.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 2021. https://ww3.vivienda.gob.pe/ejes/vivienda-y-urbanismo/vivienda_y_urbanismo.html
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2019. *Housing Policy Objectives and Obstacles*. Affordable Housing Database: <http://oe.cd/ahd>. Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs.
- ONU-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2015. *Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una Herramienta para el Diagnóstico y el Desarrollo de Políticas Efectivas en Vivienda y Hábitat*. ONU.
- Palacios, R. 2005. *Historia de la República del Perú 1933-2000*. Tomo 18. López-Martínez, H. (eds.).
- Pampillon, R. 2003. *De la Sustitución de Importaciones a la Crisis Económica de 2002 en América Latina*. Boletín Económico de ICE N° 2773, Ministerio de Economía.
- Pease, H. & Romero G. 2013. *La Política en el Perú del Siglo XX*. Escuela de Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Quispe, J.; Arias, T. & Maquet, P. 2005. El Problema de la Vivienda en el Perú, Retos y Perspectivas. *Revista INVI*, 20: 20-44.
- Rochabrún, G. 1998. *Sociología y pensamiento social en el Perú 1896-1970*. Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Sociología. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rodríguez, M. & Taborda, A. 2001. Los procesos de formación de la política de vivienda social y los estilos de gestión. *Revista INVI*, 42: 61-82.
- Ruiz, D. & Cadenas, C. 2003. ¿Qué es una Política Pública? *Revista Jurídica IUS*, Universidad Latina de América: <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>
- Sánchez-León, A. & Calderón, J. 1980. *El Laberinto de la Ciudad: Políticas Urbanas del Estado 1950-1979*. DESCO - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Sandoval, C. 2014. *Mecanismos y Aplicaciones de la Planificación Regional y Local en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Desarrollo Territorial.

- Sanin, H. 2012. *Capacitación y Fortalecimiento Institucional para Impulsar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a Nivel Local*. Serie Manuales, N° 78. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- Seminario P. & Ruiz M. 2008. *Discusión y Alternativas de las Políticas de Vivienda en el Perú 1990-2007*. Cuadernos de Arquitectura y Ciudad - Edición Digital 007. Departamento de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sepúlveda, R. 2000. Política Habitacional Chilena ¿Un Instrumento para abordar la Construcción de un Hábitat Integral? *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 15: 51-62.
- Sofeska, E. 2016. Relevant Factors in Sustainable Urban Development of Urban Planning Methodology and Implementation of Concepts for Sustainable Planning. *Planning Documentation for the Master Plan Skopje 2001-2020*. *Procedia Environmental Sciences*, 34: 140-151.
- Tomassinni, L. 1994. *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Turner, J. 1969. *Nueva Visión del Déficit de Vivienda*. En Cuadernos DESCO, Centro de Estudios y Formación del Desarrollo.
- Turner, J. 1977. *Vivienda, Todo el Poder para los Usuarios, Hacia la Economía en la Construcción del Entorno*. Blume Ediciones.
- Zoido, N.F.; De La Vega, B.S.; Morales-Matos, G.; Mas-Hernández, R. & Lois-González, R. 2000. *Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Ariel.

Received March 7, 2021.

Accepted May 28, 2021.