

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero

Director: Francisco Rhon Dávila Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Marganta Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números

EXTERIOR. US\$ 45

ECUADOR US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR US\$ 15

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel# 2522763 Fax. (5932) 2568452

E-mail caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

76

Quito-Ecuador, Abril del 2009

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Predominio de Alianza País,
incertidumbre económica y fragmentación política / 7-20

Conflictividad socio-política: Noviembre 2008 - Febrero 2009 / 21-28

TEMA CENTRAL

Dolarización y generación de vivienda formal: su lectura en Ecuador / 29-54

Oscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa

La vivienda en Cuba. Reflexiones en torno a un problema pendiente / 55-74

Eliana Cárdenas

Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción
de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de Argentina / 75-92

María Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez

La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared / 93-106

María Elena Acosta

El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media
y diferenciación social / 107-122

Julio Calderón Cockburn

Costa Rica: contradicciones alrededor de la ciudad y la vivienda / 123-132

Franklin Solano Castro

La lucha por la vivienda social en las áreas centrales: el caso de São Paulo / 133-
146

Nabil Bonduki

DEBATE AGRARIO

30 años después: una reflexión sobre los estudios rurales
y agrarios en Ecuador / 147-174

Manuel Chiriboga

ANÁLISIS

Entre el populismo autoritario y la preservación de valores ancestrales:
la identidad boliviana como consciencia de una crisis histórica / 175-192

H.C.F. Mansilla

La mujer y el trabajo en Chile, una realidad desafiante / 193-214

Bernardita Weisser Soto

RESEÑAS

Veintiocho de Mayo de 1944: una democracia fallida / 215-220

Julio Echeverría

El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media y diferenciación social

*Julio Calderón Cockburn*¹

Se cuestiona y analiza las políticas habitacionales desarrolladas en Perú, con la fórmula del “mercado como solución”, establecida durante el ajuste estructural, la reforma económica y la reforma del Estado. Para ello se estudia el Fondo Mivivienda, una articulación público-privada orientada a la problemática habitacional de la clase media, cuyos efectos se vinculan con el proceso de diferenciación social en Lima Metropolitana, su forma y estructura urbanística.

El siguiente artículo cuestiona y analiza las políticas de vivienda que fueron desarrolladas en Perú tras el desencanto –tanto del propio Estado como del capital constructor– con la fórmula del “mercado como solución” al problema habitacional, que había sido establecida durante el ajuste estructural, la reforma económica y la reforma del Estado. Para ello, se considera el estudio de caso del Fondo Mivivienda, una articulación público-privada orientada a la problemática habitacional de la clase media, considerada exitosa por las autoridades. A su vez, se vincula dicho Fondo con el proceso de diferenciación social por el que atraviesa Lima Metropolitana y, finalmente, extrae algunas conclusiones en la forma y la estructura urbana de Lima.

El artículo se propone, a través de un caso actual, reflexionar sobre los nexos entre el Estado y el mercado en la producción de la ciudad, específicamente en torno a la atención hacia la clase media y su articulación con el proceso de diferenciación social. Conceptualmente, este artículo entiende que el Estado contribuye vigorosamente a producir el *estado* del mercado de la vivienda a través de inversiones financieras y la doble construcción de la demanda y de la oferta, por medio de recursos, leyes, reglamentos y crédito a los constructores.²

El Fondo Mivivienda, para ubicarlo históricamente, surgió hacia 1997, años después de que, en 1990, la sociedad y la economía peruana, con retraso frente a otros países de América Latina, se

1 Doctor en Sociología, profesor de la PUCP y de la UNI de Lima y del Lincoln Institute de Cambridge. Correo electrónico: calderon@chavin.rcp.net.pe

2 Pierre Bourdieu. *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Ed. Manantial, 2002, p. 32.

incorporara a los planes de ajuste estructural y reforma del Estado promovidos por los organismos multilaterales. El ajuste, entre otras consecuencias, contrajo la demanda y el consumo, debido a la reducción del gasto público y, en cuanto a la política de vivienda, redujo ostensiblemente el papel del Estado a partir de 1992 cuando desapareció al Ministerio de Vivienda, la banca de fomento, el sistema mutual y los programas públicos de acceso al suelo. En 1993, la nueva *Constitución* concluyó la faena, eliminando el derecho a la vivienda que había sido consagrado en la *Constitución de 1979*.³ Como nunca antes en el país, las elites políticas asumieron una propuesta liberal a ultranza.⁴

Sin embargo, entre 1993 y 1997, que fueron años de crecimiento económico, el mercado no tuvo respuestas para resolver el problema habitacional. De manera que el sistema urbano empeoró porque se incrementó la informalidad en barrios precarios de la periferia y, por otra parte, las propias zonas residenciales de la clase media tradicional en el área central empezaron a caerse a pedazos, imposibles de ser mantenidas por sus propietarios. La industria de la construcción edificaba viviendas solo para el nivel social y económico A1 de los mayores ingresos. Pero, con los efectos de la crisis asiática, incluso este mercado se restringió.

Hacia 1997 era un clamor –incluso por parte del capital constructor siempre afecto a solicitar la eliminación de regulaciones– el requerimiento del subsidio público para afrontar el problema habitacional y asumir el riesgo que los capitales privados no querían tomar. Se creó entonces el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda, o simplemente Fondo Mivivienda (FMV), por Ley 26912, y su reglamento fue expedido el 11 de abril de 1998.

El panorama urbano

A mediados de la década de los años noventa, la estructura urbana de Lima –una ciudad de 6 millones de personas– mostraba, para indicar las situaciones extremas, un desarrollo de condominios y casas de playa en dirección al sur para sectores de altos ingresos, y una ciudad informal e ilegal mayoritaria, que se producía en la periferia a la sombra de la tolerancia pública y de las políticas de provisión de infraestructura y títulos de propiedad. Esto es, si bien el papel del Estado había sido disminuido, las elites políticas se cuidaron de no afectar la llamada “política social” hacia los pobres urbanos, base del modelo neopopulista y neoliberal en curso.

El área central de Lima, asentamiento tradicional de las clases medias, y en parte de las altas, había iniciado un proceso demográfico de despoblamiento

3 Julio Calderón. *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: SINCOS-LILP, 2006., p. 87-88

4 La reducción del papel regulador del Estado y el planteamiento que el mercado asumiera la solución del “problema de la vivienda” fue un verdadero reto de política pública. El Estado –cuyo papel en la resolución del problema de la vivienda había sido bastante pobre históricamente– debía ser reemplazado por el mercado; algo que, por cierto, no se había conseguido en ningún tiempo ni lugar.

en términos absolutos, como lo muestra la comparación de los censos de 1972, 1981, 1993, 2005 y 2007.⁵ Los distritos residenciales de la clase media, en Lima, parecían condenados a seguir el camino de sus propietarios: una clase venida a menos tras el fin del proceso de sustitución de importaciones, y la opción por un modelo primario exportador que redujo el gasto y la burocracia pública. Distritos como Magdalena, Pueblo Libre o Lince habían empezado a perder su encanto. Sus viviendas (los chalets limeños) se venían a menos, o se subdividían para dar cabida a la extensión de la familia. Sus propietarios envejecían y perdían el empleo, tenían dificultades para costear la educación de sus hijos, pues la infraestructura decaía y afloraban barrios con problemas de violencia social y de inseguridad ciudadana (drogas, robos). Los distritos obreros y populares, por su parte, continuaban su proceso de deterioro dada la ausencia de políticas de renovación urbana.

La zona industrial de la ciudad –también ubicada en el área central que había vivido el esplendor de la época industrial de los años sesenta y setenta, y que la reforma neoliberal había desaparecido en gran parte– había sido abandonada y ya era considerada, para diversos efectos, como tierra vacante. Una crónica periodística de *El Comercio* informaba, hacia julio de

2003: “Durante las últimas décadas, la Avenida Argentina ha tomado la forma de un fantasmal eje industrial, con pocas fábricas y un espacio disponible de hasta 60%”. Ese espacio podía ser estimado en 460 ha. A inicios del siglo XXI, la Municipalidad de Lima cambió la reglamentación para permitir el desarrollo inmobiliario de viviendas.

La oferta formal de vivienda había quedado en manos del sector privado. La oferta se seguía dirigiendo a su público habitual: la clase alta o la clase media alta. En 1997, en Lima, la oferta había sido 5.836 unidades (705.929 m²) y, en 1998, de 7.261 unidades (870.804 m²). Entre agosto de 1997 y julio de 1998 el 71% de los departamentos ofertados excedían el precio de 61,000 dólares, de acuerdo a la Cámara Peruana de Construcción (Calderón, 2006: 94). Al año 2000, los constructores revelaron que existían 5.300 viviendas nuevas sin colocarse, las cuales estaban valorizadas en \$ 450 millones, un 6% más que las 4.998 viviendas valuadas en \$ 420 millones de 1999. Al año 2000, el ingreso de nuevas viviendas al mercado había caído en 60% por la recesión y la crisis asiática.⁶

El Fondo Mivivienda

El Fondo Mivivienda (FMV) fue creado en 1997 y su reglamento se expidió en 1998. La Cámara Peruana de la

5 Entiéndase por área central los distritos ubicados en lo que fue la corona de crecimiento de la ciudad hasta la década de los años cincuenta, en la que pueden distinguirse algunos de composición obrera y popular (Breña, La Victoria, Rímac, Callao, El Cercado); otros de clase media y alta (Jesús María, Magdalena, Pueblo Libre, Lince, San Miguel, Miraflores y San Isidro); y a la que habría que sumar los distritos de expansión de sectores medios y altos del sureste (La Molina, Surco y San Borja) (mapa 1).

6 *El Comercio*, 26 de noviembre de 2000, página b2.

Construcción (CAPECO) saludó al FMV afirmando que atendería a “un sector mayoritario del país que está demandando y no tiene oferta”. Entre sus argumentos, la Cámara afirmaba que existía una demanda de más 100 mil viviendas insatisfechas dentro del segmento de \$ 10 mil a \$ 30 mil. No obstante, la Cámara se apresuró en indicar que sus afiliados no podían asumir el riesgo de construir para ese segmento, a menos que se pusieran en claro las condiciones del programa gubernamental.⁷

El FMV estuvo destinado a los estratos sociales medios al promover la compra de casas o departamentos con una serie de facilidades crediticias. El Estado, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), inyectó al sistema bancario aproximadamente \$ 600 millones.⁸ Este monto era el saldo que había quedado de la liquidación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que –creado en 1979 a partir de la contribución del capital y el trabajo– había sido desvirtuado a partir de 1985 asumiendo objetivos distintos a los de su creación y deviniendo en un impuesto antes que una contribución.⁹

El FMV no construía ni vendía viviendas o terrenos. Se trataba de un dinero público que el Estado ponía al servicio del capital financiero privado. Por otro lado, eran los promotores inmobiliarios privados y capital constructor quienes compraban el terreno, diseñaban, financiaban en parte, ejecutaban y comercializaban los proyectos habitacionales, debiendo encargarse de

recolectar a los prestatarios y vincularlos a los bancos que disponían del fondo. Los bancos y entidades financieras calificaban como sujetos de crédito a los prestatarios recolectados, a quienes se exigía que no fueran propietarios de otra vivienda ni hubieran obtenido antes financiamiento del FONAVI. Las normas de construcción vigentes fueron relajadas para permitir una disminución de los costos de producción y los precios de venta final de los inmuebles.

El FMV financiaba hasta el 90% del valor del inmueble, por un tope de 35 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), siendo el valor aproximado de una UIT 2,700 Nuevos Soles (USD 900.00), por un plazo de 20 años. Los prestatarios debían aportar un 10% de cuota inicial. Los precios de los inmuebles tenían que fluctuar entre \$ 8 mil y \$ 31.500. Una vez producida la transacción, el cliente que solicitó el préstamo era el titular de la propiedad, sin embargo, el inmueble quedaba en garantía para el banco hasta el pago total o cancelación de las cuotas. Si el prestatario cumplía sus pagos a tiempo se hacía acreedor al bono del buen pagador, que era un subsidio estatal por el 20% de la deuda adquirida en la adquisición del inmueble.

El FMV tuvo un comienzo incierto hasta que levantó vuelo al año 2003, considerado como el “año del despegue”. El número de créditos entre 2002 y 2003 casi se duplicó: superó los 6 mil créditos. Entre los años 2003 y 2006, el nivel de créditos se mantuvo alto, así como los montos (tabla 1).

7 *El Comercio*, 27 de octubre de 1998, página b2...

8 *El Comercio*, 11 de agosto de 2002, página a2..

9 Julio Calderón. *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM, 2005. p. 212-213.

Tabla 1
Créditos otorgados por el Fondo Mivivienda en Perú (1999-2007)

Año	Créditos	Monto (millones de dólares)
1999	143	2.167
2000	405	7.446
2001	1.442	24.939
2002	3.611	72.349
2003	6.166	120.572
2004	7.960	187.333
2005	9.205	235.408
2006	5.540	143.790
2007	3.118	72.642
	37.590	866.646

Fuente: FMV.

Nota: Los créditos en la ciudad de Lima son aproximadamente el 80% del total.

El “despegue” del FMV fue, en gran parte, resultado de las presiones y demandas que el capital financiero y el capital constructor dirigieron al Estado. Entre 1999 y el 2001, la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), la banca privada y los medios de comunicación argumentaron a favor de lo que entendían por una concepción moderna del Estado: un ente facilitador que contribuyera a desarrollar los mercados, y no a comprar tierras o construir, y que no generara paralelismos con el sector privado.¹⁰ Específicamente, se trataba de una demanda por modificación de normas (densidades, usos del suelo) y mayores subsidios financieros, la cual buscaba superar dos dificultades que la experiencia inicial del FMV demostraba.

Una dificultad era encontrar terrenos en los que fuera posible promover

desarrollos que permitieran rentabilidad. Durante los primeros años, los topes establecidos en torno a los precios de la unidad de vivienda se enfrentaban a los procesos de valorización del suelo en los distintos espacios de la ciudad de Lima, esto es, a la formación de rentas urbanas. Hacia 1999, los constructores alegaban que viviendas de \$ 17 mil *solo* podían ser construidas en distritos como Comas, Carabayllo, San Juan de Lurigancho o similares, ubicados en la periferia, con una alta composición de población habitando en modalidades ilegales e informales de ocupación del suelo. Se asistía a una paradoja: las personas que podían calificar los créditos del FMV “no querían ir a vivir allí”, y los que sí querían, no calificaban para los créditos. La expectativa de la demanda era ir a vivir a distritos como Surco o

10 Como lo afirmó el consultor internacional en vivienda, Jorge Torres: “Lo que se plantea es una intervención del Estado que no genere paralelismos con el sector privado, que no discrimine al sector privado y que contribuya a desarrollar todo el ambiente y todas las condiciones necesarias para que el mercado se desarrolle” (Jorge Torres. *Síntesis*, 14 de septiembre de 2000, página 19).

Magdalena, pero los precios del suelo no lo permitían.

La solución, entre 1999 y 2001, consistió en diversas modificaciones que el Estado realizó al FMV. En 1999 se exoneró del pago de Impuesto General a las Ventas (IGV) para viviendas de hasta un costo de \$ 30 mil dólares (el IGV por entonces era del orden del 18%). En 2001, el Decreto Supremo 064-2001 estableció que, para determinar la base imponible del IGV en la primera venta de inmuebles, se excluiría el valor del terreno del monto de la transferencia de la vivienda. Esto permitió elevar el monto de las viviendas hasta \$ 35 mil, con lo cual, según la CAPECO, el FMV se abrió a las clases B1 y B2, y podía edificarse viviendas en “mejores zonas”. Al no considerar el IGV en el cálculo del costo de la vivienda, se podría construir en distritos como Jesús María, Pueblo Libre, Magdalena o San Miguel.

La segunda dificultad tenía que ver con el temor del capital financiero a asumir riesgos ante una clase media cuyo comportamiento crediticio podía considerarse incierto. Hacia enero de 2002, una norma complementaria a favor de personas que no obtenían buena calificación por los bancos estableció que el FMV se convertía en el garante principal, de modo que si el cliente no pagaba, el fondo debería cubrir la falta.¹¹

De manera que el FMV empezó a funcionar una vez que el Estado asumiera casi la totalidad de los riesgos de la operación financiera. En 2002, el programa otorgó 3,611 créditos (254,3 millones de soles), lo que representó un incremento de 153% respecto a 2001. En el año 2003 casi se duplicó el número de créditos respecto al año 2002. La industria de la construcción atendió, a través del crédito subsidiado, una demanda contenida de la clase media. El ascenso de los créditos continuó hasta el año 2005, y luego el FMV comenzó un declive en parte explicado porque el propio FMV había perdido liquidez.

El FMV, a pesar de su decaimiento hacia 2007, había hecho sentir su efecto en la actividad edificadora. Debe considerarse que el efecto del FMV no consiste únicamente en los créditos que contribuyó directamente a otorgar, sino en el empuje que produjo en el mercado inmobiliario al impulsar hacia la baja los precios de los inmuebles y permitir el ajuste del capital constructor a nichos de la demanda antes no atendidos (efecto rebote). Entre efectos más destacables están:

- El aumento de la oferta de viviendas. De acuerdo con la Cámara Peruana de la Construcción,¹² en 1996, cuando el país vivía una etapa de crecimiento económico, se ofertaron unos 600 mil metros cua-

11 El reglamento del FMV precisaba que el Fondo asumiría las dos terceras partes del riesgo de la operación y los bancos una tercera parte: “Esto impulsará la concesión de créditos a través de Mivivienda, el cual está dirigido a sectores menos favorecidos de la población”, indicó Adrián Revilla, gerente general del Banco de Trabajo (*El Comercio*, 18 de enero de 2002, página b2).

12 Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) “Lanzamiento de XII estudio de edificaciones de CAPECO. En www.capeco.org/icd/estudios/lima.

drados, y al año 2006, en pleno éxito del FMV, la oferta más que se duplicó a 1.400.000 metros cuadrados. Mientras que en 1996, 1997 y 1998 solo se vendió el 16%, 9,4% y 9,6% de las edificaciones puestas en el mercado, respectivamente; en los años 2004, 2005 y 2006 se vendió el 24,6%, 30,2% y el 26,7%, respectivamente.

- La reducción de los precios de los inmuebles. Al año 2003 la demanda por viviendas, cuyos precios llegaban hasta los \$ 30 mil, representó el 90,2% del total.¹³ En 2007, de un total aproximado de 14.071 viviendas ofertadas, un 57% tenían precios de menos de \$ 40 mil, siendo que un 20% tenían precios entre \$ 31 mil y \$ 39 mil. En perspectiva histórica comparada, mientras que en 1999 la mayoría de la oferta inmobiliaria en Lima se dirigía a los sectores A y B –con precios entre \$ 70 mil y \$ 250 mil–, en 2007 el 56% de la oferta se ubicaba entre los rangos de \$ 30 a \$ 80 mil.¹⁴
- El crecimiento del mercado de crédito hipotecario, el mismo que en el 2002 alcanzó unos 1,150 millones de USD para incrementarse al 2007 a unos 2,742 millones USD y a unos 3,438 millones USD en 2008 (Interbank, 2008: 8). Dicho banco (Interbank, 2008) estima que el incremento obedece al financia-

miento de largo plazo (al que contribuyó Mi vivienda), así como a un crecimiento de la economía y de la capacidad adquisitiva.

- El “reciclamiento” de Lima. La CAPECO planteó, desde finales de 2001, reciclar Lima construyendo en zonas que ya tenían servicios como Lince, Surquillo, Barrios Altos, Magdalena y hasta en el Centro de Lima. Los estudios de CAPECO habían mostrado que el mercado de departamentos de menos de \$ 30 mil se agotaba, mientras que las casas y departamentos de más de \$ 50 mil podían pasar años sin colocarse.¹⁵

Hacia 2004, las autoridades reconocían que se había generado un mercado de créditos hipotecarios para la clase media. Hacia los años 2006 y 2007, se consideró que la demanda de la clase media había sido atendida en parte. Un estudio de la CAPECO mostraba que en el rango de \$ 25 a \$ 30 mil había una demanda insatisfecha de 18.737 viviendas, y entre \$ 30 y \$ 40 mil, una demanda insatisfecha de 22.391 viviendas. En cambio, la demanda insatisfecha en los rangos de viviendas de \$ 4 a \$ 8 mil era de 70.859 viviendas; en los rangos de \$ 11 a \$ 20 mil era de 52.118 viviendas; y en los rangos de \$ 21 a \$ 25 mil, de 51.423 viviendas.¹⁶

13 *El Comercio*, 16 de febrero de 2003. página b7.

14 Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO). *Op. cit.* “Lanzamiento de XII estudio de edificaciones de CAPECO. En www.capeco.org/icd/estudios/lima.

15 *El Comercio*, 30 de septiembre de 2001. página b3.

16 Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO). “Lanzamiento de XII estudio de edificaciones de CAPECO. En www.capeco.org/icd/estudios/lima.

Las autoridades consideraron que las demandas de la clase media (nivel B) habían sido en parte atendidas y que había que orientar el esfuerzo al nivel C y D. Esto llevaba a producir vivienda a menor precio, poniéndose en marcha proyectos como los de Mi Hogar y Techo Propio.¹⁷

Las clases medias y el proceso de diferenciación social

El FMV alcanzó unas 37 mil soluciones habitacionales en Perú, aunque su aporte a la solución del problema habitacional de la clase media es mayor si se considera el efecto rebote que se produjo cuando el Fondo estimuló al capital privado a la construcción de edificios de departamentos en el área central de Lima, con precios obviamente menores a los que existían hacia 1999.

El gran beneficiario del FMV fue la clase media. Aunque es conocida la dificultad para caracterizar a la clase media, sea en el plano conceptual, como clase definida a partir de la identidad o de indicadores de ingresos, ocupación y educación, en Lima Metropolitana los sociólogos distinguen a la clase media tradicional y a la clase

media emergente. Las distinciones –basadas en una aproximación económica y cultural– convocan, aún en el imaginario, una serie de categorías opuestas y dicotómicas (profesión universitaria versus empresarios informales, piel blanca versus piel mestiza, cultura y origen criollo versus cultura y origen provinciano, entre otros).¹⁸ Habría que añadir una categoría residencial: mientras que la clase media tradicional ha residido y se ha socializado en el área central de Lima, la clase media emergente proviene de distritos ubicados en la periferia de Lima, aquellos que tuvieron un origen popular e ilegal a través de invasiones de tierras o mercados “pirata”.

El asunto que aquí concierne es observar el efecto Mivivienda a la luz del proceso de diferenciación social por el que atraviesa la ciudad de Lima. Algunos expertos indican que este proceso conlleva una movilidad residencial en la ciudad. Se indica que:

Al interior de los conos, el proceso de diferenciación social ya está en marcha y probablemente constituye el preámbulo a los procesos de movilidad social con una dimensión espacial (migración interna de zonas periférico-marginales

17 El Programa Techo Propio, un subsidio para los sectores de menos ingresos, no había funcionado. El BID aprobó un crédito de \$ 200 millones para financiar el Plan Nacional de Vivienda, el cual subsidiaba hasta en un 90% el valor de casas cuyos costos se encontraban entre los \$ 4 y \$ 8 mil (Bono Familiar Habitacional). De manera que si el módulo costaba \$ 4 mil, la familia pagaba solo \$ 400, cantidad que debía ser depositada en una cuenta bancaria (*El Comercio*, 11 de agosto de 2002, página a2). Al año 2006, Techo Propio solo había beneficiado a 3 mil viviendas y 12 mil personas.

18 Javier Díaz Albertini. *Nueva cultura de trabajo en los jóvenes de la clase media limeña*. Lima: Universidad de Lima, 2000, páginas 15-35; Mario Zolezzi. “Las clases sociales en el Perú y las nuevas clases medias en formación”. En: *La clase media ¿existe?* Lima: DESCO, 2003, páginas 181-206.

hacia zonas centrales residenciales) al interior mismo de la capital.¹⁹

Se trata de vincular el proceso de diferenciación social con el de movilidad residencial de la clase media y la contribución del FMV. La diferenciación social en la ciudad de Lima viene siendo generada por el crecimiento de la economía peruana en los últimos siete años. Las encuestas de la Asocia-

ción Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (APEIM) (niveles socioeconómicos 2007, 2008 y 2009) muestran un proceso de movilidad social, expresado en el crecimiento de los niveles A y B entre 2004 y 2009, en tanto el nivel C se mantiene y se reducen los niveles D y E (los sectores de menores ingresos y pobres), pasando de 50,3% a 46,2%.

Tabla 2
Niveles socioeconómicos en Lima 2004-2009

Nivel	2004	2007	2009
A	3,4	5,3	5,5
B	14,6	15,7	16,5
C	31,7	28,7	31,8
D	32,3	33,9	30,1
E	18,0	16,4	16,1

Fuente: APEIM, 2007-2009.

La actividad edificadora promovida por el FMV empezó a desarrollarse en distritos de clase media tradicional, tal como los constructores auguraban y, posteriormente, se amplió a distritos ubicados en la periferia (tabla 3). Entre agosto de 2002 y septiembre de 2003, la mayor parte de las viviendas construidas con el FMV fueron ubicadas en

el área central de Lima, unas 12.500 contra 7.434 en la periferia. Entre 2002 y 2003, en la periferia, la construcción de vivienda con apoyo de FMV había dado un salto espectacular pasando de 17 a 7.434 unidades. En algunos distritos obrero-populares del área central (La Victoria, Rímac, Callao), hubo poco desarrollo de edificaciones.

19 J. Herrera. *Perfiles de la pobreza en Lima Metropolitana*. Lima: IRD - Banco Mundial, 2002, p. 6

Tabla 3
Oferta del FMV en área central y periferia de Lima
(agosto de 2002 a septiembre de 2003)

Distritos	agosto de 2002	septiembre de 2003
Área central		
Barranco	16	229
Breña	96	313
Callao	0	218
Cercado	220	2.153
Chorrillos	0	1.280
Jesús María	84	421
La Molina	31	601
La Perla	82	169
La Victoria	0	70
Lince	48	198
Magdalena	52	768
Miraflores	59	891
Pueblo Libre	7	483
Rímac	0	246
San Luis	0	83
San Miguel	74	624
San Borja	0	90
Surco	40	1.985
Surquillo	0	1.678
	809	12.500
Periferia		
Ate	0	204
Comas	0	46
Chosica	0	700
Los Olivos	12	981
Turín	0	2.991
Pachacamac	0	1.165
Puente Piedra	0	608
SMP	5	31
San Juan de Lurigancho	0	538
San Juan de Miraflores	0	170
	17	7.434

Fuente: *El Comercio*, 28 de agosto de 2002, y *Correo*, 11 de septiembre de 2003.

Nota: Chorrillos se ubica como parte del área central por la ubicación de los desarrollos inmobiliarios.

Los desarrollos inmobiliarios promovidos por el FMV, tanto en el área central como en la periferia, atendían, de acuerdo con los estudios del Fondo, a la demanda diferenciada por espacio

de la clase media. Mientras que el nivel socioeconómico B requería ubicaciones en distritos como San Borja, Surco, Pueblo Libre y Miraflores; el nivel C, en su amplia mayoría, demandaba vivir en

el distrito de Los Olivos,²⁰ seguido de lejos por San Martín de Porres, ambos en Lima Norte, luego San Juan de Lurigancho (en Lima Este) y en Chorrillos (Lima Sur).²¹

De modo que el FMV produjo un efecto demográfico importante: el repoblamiento del área central de Lima, espacio residencial de la clase media tradicional. Como se muestra en la tabla 4, considerando 15 distritos hacia 1981, cinco habían perdido población en tér-

minos absolutos (Magdalena, Jesús María, Lince, Barranco y La Punta). Al censo de 1993, sumaban 12 los distritos que habían perdido población, y al censo de 2005, los 15 distritos habían perdido población. El área central perdía población en términos absolutos. En cambio, al censo de 2007, se observa una recuperación de la población en 13 distritos, a excepción de Barranco y La Punta.

Tabla 4
Población en distritos del área central (1972-2007)

	1972	1981	1993	2005	2007
Lima	354.292	371.122	340.422	287.621	299.493
La Victoria	265.636	270.778	226.857	189.416	192.724
Rímac	172.564	184.484	189.736	172.479	176.169
Breña	112.202	112.398	89.973	78.120	81.909
Surquillo	90.111	134.158	88.464	84.078	89.283
Magdalena	56.886	55.535	48.963	47.037	50.764
Pueblo Libre	78.155	83.985	74.054	71.356	74.164
Jesús María	84.128	83.179	65.567	58.305	66.171
Lince	83.064	80.456	62.938	52.103	55.242
Barranco	49.091	46.478	40.660	35.041	33.903
Miraflores	99.804	103.453	87.113	77.297	85.065
San Isidro	63.296	71.203	63.004	55.021	58.056
San Luis	24.007	57.269	48.909	46.187	54.364
La Punta	6.697	6.264	6.490	4.588	4.370
	1.539.933	1.660.762	1.433.150	1.258.649	1.321.677

Fuente: Censos nacionales de población y vivienda.

Elaboración: Julio Calderón.

Nota: No se han considerado otros seis distritos que contaban con áreas agrícolas y que muestran un incremento de población constante (San Miguel, La Perla, Bellavista y Surco).

20 Es destacable el distrito de Los Olivos que, ubicado en Lima Norte, tiene su origen en urbanizaciones convencionales –y no en invasiones como el caso de los distritos vecinos– y ha adquirido una centralidad atractiva al interior de la metrópoli.

21 Fondo Mivivienda (FMV). *Lima: estudio de demanda. Resultados 2004*. Lima, FMV, 2004.

El área central de Lima había recuperado población en términos absolutos en distritos como Magdalena, Pueblo Libre, Jesús María, Lince, San Luis, Miraflores y San Isidro. Esta área, entre 1993 y 2005, había perdido 43.242 habitantes, pero al año 2007 había recuperado 36.520 habitantes, esto es, un 84% de la población perdida. En cambio, el puñado de distritos de clase obrera y popular del área central (Lima, La Victoria, Rímac, Breña, Surquillo), la cual también había perdido población entre 1993 y 2005 estimada en unos 123.738 habitantes, al 2007 solo había recuperado unos 27.864 habitantes (un 22,5%). Como ha quedado claro, el FMV, y su efecto, promovió desarrollos en el área central de clase media y no en la obrera popular.

Estos cambios demográficos tienen consecuencias en la estructura urbana de Lima. El FMV ha estimulado desarrollos en el área central de clase media y en distritos de la periferia mejor localizados y servidos (Los Olivos, una parte de San Juan de Lurigancho). A su vez, la

clase media emergente está incursionando en el área central de Lima contribuyendo a la movilidad intraurbana.²² El paso del grupo de pertenencia al grupo de referencia, que nos recuerda que la adquisición de una vivienda no es solo un tema económico sino también simbólico y una manera de ubicarse en la jerarquía social.

La tabla 5 muestra la ubicación de la clase media en Lima, considerando a los niveles B y C referidos en las encuestas.²³ El nivel B en un 64% habita en el área central (incluido el Callao) y el resto se distribuye en la periferia. En cambio, en el nivel C, solo un 23% habita en el área central, siendo su presencia preponderante en la periferia de Lima Norte, Este y Sur. Podría afirmarse que la clase media tradicional mantiene su ocupación en el área central mientras que la clase media emergente opta por permanecer en la periferia, en distritos como Los Olivos, o incursionar en distritos del área central (Lima-Cercado, San Miguel).

22 Un ejemplo de la incursión de la clase media emergente en el área central de Lima es el conjunto "Los Jardines de Tingo María" y "Los Álamos" en el Cercado de Lima, sobre una ex zona industrial que había devenido en tierra vacante. Entre sus miles de ocupantes, hubo quienes vinieron de la periferia de Lima.

23 Debido a que los niveles B y C se establecen a partir de indicadores como el ingreso y las comodidades del hogar, y no a factores sociales y culturales, no es posible equivarlos a clase media tradicional y emergente.

Tabla 5
Niveles socioeconómicos por áreas de Lima (2007)

	Área central	Lima norte	Lima este	Lima sur	Callao
Nivel A	89,32	0,38	1,93	8,5	2,0
Nivel B	56,5	10,4	13,2	12,0	7,6
Nivel C	13,4	28,1	27,2	21,8	9,3
Nivel D	2,6	29,6	35,1	21,6	9,8
Nivel E	2,51	28,0	22,6	29,9	16,7

Fuente: Apoyo, 2007.

En su conjunto, el proceso de movilidad intraurbana muestra que el nivel socioeconómico A se está reduciendo en los distritos de la clase media tradicional (Jesús María, Lince, Pueblo Libre, Magdalena y San Miguel), pasando de 20,5% a 19,3% entre 2007 y 2009, mientras que el nivel B se incrementa de 13,3% a 17,9%. A su vez, las encuestas de la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (APEIM), para 2007 y 2009, muestran que el sector C se está moviendo de zonas de la periferia (como Chorrillos, San Juan de Miraflores) a distritos centrales como Cercado, Rímac, Breña y La Victoria,²⁴ aspecto que, dada la restringida presencia del FMV en dichos distritos, cabría adjudicar al mercado inmobiliario de segunda mano. Igualmente, el nivel C está creciendo en distritos barriales antiguos como Carmen de la Legua, Comas, San Juan de Miraflores.

Forma y estructura urbana

El Fondo Mivivienda comprueba la necesidad de que, en las soluciones

habitacionales, el Estado intervenga a través de diversos medios como los cambios de zonificación, modificación de los reglamentos de construcción y, especialmente, el subsidio financiero. El Fondo ha sido un subsidio público a la clase media, al capital constructor y al capital financiero, complementado con la flexibilización de las normas y con el objetivo de bajar los precios de los inmuebles. Un esquema de asociación público-privada que demuestra la imposibilidad de la fórmula “mercado como solución”.

El efecto Mivivienda, que ha sido ostensible en Lima, activó un mercado de segunda mano de casonas y chalets venidos a menos en el área central, adquiridos por constructores y promotores inmobiliarios quienes, a su vez, aumentaron la oferta inmobiliaria en edificios, sea directamente o a través de un efecto rebote, lo cual fue acompañado de la baja de los precios, desarrollo del mercado de créditos hipotecarios y movilidad intraurbana.

Ahora bien, el efecto del FMV ha sido reducido en cuanto a la estructura

24 Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (APEIM). *Niveles socioeconómicos de 2007-2008*. APEIM; Lima.

urbana compuesta por una ciudad como Lima, de 8 millones de habitantes. La comparación intercensal muestra que históricamente continúa la caída del área central compuesta por unos 21

distritos, cuyo papel como contenedor de población ha pasado del 59,9% en 1972, al 30,3% en 2007 (tabla 6), no obstante que entre 2005 y 2007 hubo un freno relativo.

Tabla 6
Localización porcentual de la población de Lima Metropolitana por grandes áreas (1972-2007)

	1972%	1981	1993	2005	2007
Cono Norte	17,65	20,42	24,7	27,7	27,8
Cono Este	10,19	14,52	20,4	21,68	23
Cono Sur	12,23	14,2	17,7	18,9	18,8
Área central	59,9	50,7	37,1	31,5	30,3
	3.302.073	4.608.010	6.345.866	7.733.080	8.481.758

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

La ciudad de Lima continúa su expansión en un doble proceso. Por un lado, se repuebla el área central y se crece en altura. El porcentaje de familias que vive en casas independientes está bajando, y subiendo el de quienes viven en departamentos.²⁵ Pero, del otro, también la población, especialmente la pobre, continúa su marcha hacia la periferia sin equipamientos ni viviendas mediante modalidades ilegales e informales como las invasiones, ocupaciones graduales o mercados. En la periferia de mayor valor de suelo, surgen casas de campo y de playa en condominios cerrados para la clase alta.

Una “vuelta al centro” pero también una expansión periférica. Una ciudad “dual” y fragmentada.

Los efectos positivos para la demanda de clase media del FMV son innegables. Sin embargo, la experiencia no ha estado exenta de críticas que, en general, podría ser comunes a los procesos de densificación y crecimiento en altura sin planificación en las ciudades. Los edificios se yuxtaponen a manera de injertos a la malla urbana ya existente y consolidada. La imagen de la ciudad se ve afectada por formas urbanas desiguales. La forma urbana actual se encuentra muy lejana de las propuestas del urba-

25 En 2008, en el nivel A el 59% vivía en casa independiente y el 38% en departamento, pero en 2009 las cifras cambiaron a 46% y 59%, respectivamente. Según la CAPECO, en 2007 la oferta de departamentos se disparó a casi 2,5 millones de metros cuadrados, siendo que en 2002 era inferior a 1.000.000 de metros cuadrados. Esto es, un crecimiento del 2,5%. En cambio, para el mismo período, la oferta de casas solo pasó de 500 mil m² a 750 mil m². CAPECO “Lanzamiento del XII estudio de edificaciones urbanas, op. cit.

nismo moderno del siglo XX que, expresada a través de “conjuntos habitacionales”, asignaba un mayor volumen al área libre y recreativa por sobre la residencial (las “unidades vecinales”).

Lejos de Le Corbusier, el efecto del FMV revela a la actual ciudad fragmentada, sin planificación, cuyo resultado es producto de medidas graduales y relativamente improvisadas por las cuales el Estado relajó o flexibilizó los reglamentos de construcción, rígidos y limitantes según las elites, y otorgó subsidios. Así, la atención de una demanda real, la de la clase media, tuvo un costo expresado en la reducción de las zonas de equipamiento y de recreación (estacionamiento de vehículos, reducción de áreas verdes por habitante) y una mayor densificación.

Si hay desajustes y falta de planificación en relación con la forma urbana, las consecuencias pueden ser mayores en la estructura urbana. Así como faltó la planificación en el nivel zonal, no ha habido un esfuerzo conjunto, por parte del Estado y de las empresas, para asegurar la mayor provisión de fuentes y renovación de infraestructura que la mayor densidad poblacional exigirá al área central. Los planes de obtención de fuentes de agua o electricidad, de vertimiento de aguas servidas y cuidado del medioambiente, o de los esfuerzos relativos por ampliar los espacios públicos, entre otros, son acciones dispersas a cargo de diferentes niveles del Estado sin coordinación entre ellas.

El crecimiento en altura conlleva la alteración de gustos, percepciones e imaginarios, así como modificaciones en la cultura urbana. El efecto del creci-

miento vertical en las formas urbanas, entendidas como materiales, volúmenes, colores, alturas, flujos, percepciones, asociaciones mentales y sistemas de representación, está empezando a configurarse. Los edificios en las zonas del área central y la periferia modificarán la imagen de ciudades como Lima, consideradas planas, con edificaciones de poca altura y una gran extensión horizontal. De manera que distritos “planos” como Magdalena, Jesús María, Pueblo Libre están cambiando su paisaje: los chalets de dos pisos en proceso de decadencia están siendo reemplazados por edificios de departamentos conviviendo con otras viviendas menos densas.

Esta situación implica desafíos en la cultura urbana. En un plano organizativo, la clase media que habita en los edificios de departamentos tendrá que idear nuevas formas de convivencia, vecindad y organización social para afrontar colectivamente los nuevos problemas. A su vez, se requerirá de espacios públicos que sirvan de encuentro, comunicación y tranquilidad a los vecinos. Esto constituye un problema porque la flexibilización de los reglamentos ha conducido, precisamente, a la reducción de estos espacios.

En términos de la estructura y forma urbana de Lima Metropolitana, se plantea a las autoridades y ciudadanía el reto de enfrentar en términos de provisión de espacio público la densificación de la ciudad. Hay un retorno a la ciudad construida en el área central, que se densifica en altura pero cuyos habitantes tienen déficit de espacio público (¿“guetización futura”?) y, a su vez, la

ciudad ilegal de la década de 1970 también se densifica mediante segundas plantas para la familia extensa y cuartos de alquiler de 20 metros cuadrados para inquilinos urgidos de la “geografía de las oportunidades”. En estas zonas de la ciudad barrial, el déficit de espacio público es aún mayor. Se requiere generar áreas de espacio público en una urbe cuyo espacio se vuelve más competitivo por las tendencias del mercado.

Bibliografía

- Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (APEIM)
2009 *Niveles socioeconómicos 2009*. Lima.
——— *Niveles socioeconómicos 2007-2008*. APEIM, Lima, 2008.
- Apoyo, Opinión y Mercado
2007 *Perfiles zonales de la Gran Lima 2007*. Apoyo, Lima.
- Bourdieu, Pierre
2002 *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Ed. Manantial.

- Calderón, Julio
2005 *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
——— *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: SINCOB - LILP, 2006.
- Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO)
2008 “Lanzamiento de XII estudio de edificaciones de CAPECO. En www.capeco.org/icc/estudios/lima.
- Díaz Albertini, Javier
2000 *Nueva cultura de trabajo en los jóvenes de la clase media limeña*. Lima: Universidad de Lima.
- Fondo MiVivienda (FMV)
2004 *Lima: estudio de demanda. Resultados 2004*. Lima. Versión electrónica en www.vivienda.gob.pe.
- Herrera, J.
2002 *Perfiles de la pobreza en Lima Metropolitana*. Lima: IRD - Banco Mundial.
- Interbank
2008 *Desarrollo del mercado hipotecario en el Perú*. www.cofopri.gob.pe
- Zolezzi, Mario
2003 “Las clases sociales en el Perú y las nuevas clases medias en formación”. En: *La clase media ¿existe?* Lima: DESCO.