

POLÍTICA PÚBLICA PARA ELIMINAR LA INFORMALIDAD EN LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS EN LIMA METROPOLITANA 2011-2022

PUBLIC POLICY TO ELIMINATE INFORMALITY IN THE ACQUISITION OF HOUSING IN METROPOLITAN LIMA 2011-2022

Recibido: 30 de setiembre de 2024 | Aprobado: 22 de octubre de 2024

J. ROSSMERY GUTIÉRREZ AYALA*

RESUMEN

La investigación tiene como objetivo central determinar de qué manera influyeron el crecimiento poblacional, migratorio y la pobreza como causas de la informalidad en la adquisición de viviendas en Lima Metropolitana y garantizará el acceso de las mismas.

Asimismo, la investigación presenta un enfoque mixto, tipo básico, diseño no experimental. La información fue recogida de diferentes entidades públicas como: Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - MVCS, Municipalidad Metropolitana de Lima - MML, Instituto Nacional de Estadística e informática - INEI, Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO. Se empleó como herramienta de recolección de datos, reportajes y notas periodísticas, tesis de pre y posgrado, artículos de revistas, libros y entre otros.

Se concluyeron que las causas que ocasionan la informalidad en la adquisición de viviendas son: el crecimiento poblacional, las migraciones y la pobreza, las cuales en los últimos años han ido incrementando. Además, se debe tener en cuenta que pese a contar con una Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, no se ha cumplido con los objetivos ni mucho menos se ha logrado combatir la problemática de la escasez en la adquisición de viviendas y la informalidad de esta.

Finalmente, para combatir con esta problemática, debemos enfocarnos en el trabajo de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) con la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, el ente que tiene a cargo todas las propiedades del Estado.

Palabras claves: acceso a una vivienda, política pública, crecimiento poblacional, migración, pobreza.

ABSTRACT

The main objective of the research is to determine how population growth, migration and poverty influenced the causes of informality in the acquisition of housing in Metropolitan Lima and will guarantee access to them.

Likewise, the research presents a mixed approach, basic type, non-experimental design. The information was collected from different public entities such as: Ministry of Housing, Construction and Sanitation - MVCS, Metropolitan Municipality of Lima - MML, National Institute of Statistics and Informatics - INEI, National Superintendence of State Assets - SBN, National Household Survey - ENAHO. Reports and newspaper articles, undergraduate and graduate theses, magazine articles, books and others were used as a data collection tool.

* Maestra en Gobierno y Gestión Pública, IGGP.USMP.
jrga_13@hotmail.com
ORCID: 0009-0005-1843-5955

It was concluded that the causes that cause informality in the acquisition of housing are: population growth, migration and poverty, which have been increasing in recent years. Furthermore, it should be noted that despite having a National Housing and Urban Development Policy, the objectives have not been met, much less has it been possible to combat the problem of the shortage of housing acquisitions and its informality.

Finally, to combat this problem, we must focus on the work of the three levels of government (national, regional and local) with the National Superintendence of State Assets, the entity in charge of all State properties.

Keywords: Access to housing, public policy, population growth, migration, poverty.

INTRODUCCIÓN

En Lima Metropolitana, uno de los principales métodos informales de adquisición de terrenos es a través de invasiones de terrenos estatales o privados, lo que refleja una aguda necesidad de viviendas en ciertos sectores. La escasez de vivienda en Lima ha sido un problema persistente, impulsado por el crecimiento poblacional, migraciones internas y pobreza.

Según datos del INEI del Censo 2017, de 7'698,900 viviendas en Perú con ocupantes presentes, el 38.5% tenían título de propiedad y el 37.5% eran propias pero sin título. La informalidad en la adquisición de viviendas es evidente, y la falta de títulos puede llevar a desalojo y pérdida de la vivienda.

La *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo* en adelante PNVU, aprobada en 2022, enfrenta desafíos significativos. Los sectores de menores recursos enfrentan altos costos para acceder a viviendas formales, lo que los impulsa hacia la informalidad.

El crecimiento poblacional y la migración han incrementado la demanda de vivienda, mientras que la pobreza ha llevado a muchas personas a usurpar terrenos debido a la falta de recursos para adquirir viviendas formales. Aunque se han implementado programas como TECHO PROPIO y FONDO MI VIVIENDA, sin embargo, no han resuelto completamente el problema.

La investigación busca analizar cómo el crecimiento poblacional, migraciones y pobreza contribuyen a la informalidad en la adquisición de viviendas en Lima Metropolitana. Se destaca la necesidad de una nueva política nacional de vivienda que involucre los tres niveles de gobierno para abordar el problema de manera integral y la construcción vertical de viviendas.

Finalmente, se resalta que la falta de oferta de vivienda formal, debido a bajos ingresos y escasos instrumentos financieros adecuados, agrava la informalidad.

MARCO TEÓRICO

Caria (2008) indica que Lima, con una población de aproximadamente 8.5 millones en 800 km², enfrenta una constante presión sobre su espacio urbano debido a la masiva inmigración y alta tasa de fertilidad. Esta presión ha llevado a una expansión urbana continua hasta la década de 1970. En los años 80, aunque la demanda de vivienda seguía alta, la calidad del suelo disminuyó y se limitó la construcción en altura, lo que afectó la oferta de viviendas adecuadas. (p. 12).

De Soto (2009) detalla que en 1990, tras seis años de análisis, el Instituto Libertad y Democracia (ILD) implementó reformas para legalizar propiedades y negocios informales. Reduciendo el tiempo de registro de propiedad de más de 12 años a solo 1 mes y bajando los precios en un 99%, estas reformas permitieron que para 1995, alrededor de 300,000 propietarios fueran incorporados al sistema legal, duplicando el valor de sus propiedades. (p. 50).

Kahatt (2015) señala que, hasta mediados del siglo XX en Perú, el mercado, tanto formal como informal, gestionaba la vivienda con urbanizaciones para la clase media y alquileres precarios para los pobres. La intervención pública en vivienda comenzó en la década de 1920, cuando los gobiernos locales impusieron regulaciones, enfrentando resistencia de las compañías urbanizadoras. En los años 1930, se crearon algunos *Barrios Obreros* y *Barrios Fiscales* en Lima y Callao. Sin embargo, las políticas públicas de vivienda no se iniciaron hasta 1948 con la creación de la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV), que promovió un modelo de "Unidades Vecinales" en Lima y Callao, aplicando un modernismo arquitectónico que carecía de modernidad real. (p. 51).

Calderón (2017), una de las consecuencias evidentes es la proliferación de ciudades ilegales e informales. En un contexto donde la planificación es ausente, y no se llevan a cabo los arreglos democráticos necesarios entre los diversos actores, las urbes se desarrollan guiadas por las dinámicas del mercado – tanto legal como ilegal, lo

que incluye el tráfico de tierras—y por las necesidades de la población, así como por la acción del Estado, todo dentro de un marco que combina economía formal, informal y delictiva. Este fenómeno resulta en un crecimiento caótico y desorganizado. Según datos oficiales, entre 2002 y 2007, el número de *Barrios Urbanos Marginales* (BUM) aumentó de 7,419 a 8,940 a nivel nacional, y en Lima, de 2,705 a 4,453. Durante el mismo período, la población catalogada como “marginal” en Lima se incrementó de 2’072,245 a 4’105,884 habitantes. (p. 227).

Morales (2016), la política de formalización de las posesiones informales se ha centrado únicamente en la obtención de un título de propiedad como forma de asegurar la propiedad, sin implementar de manera simultánea una política de vivienda social que aborde adecuadamente las necesidades habitacionales de los ciudadanos. Esta omisión contribuye a la expansión de las invasiones en Perú. En otras palabras, la formalización actúa como una solución temporal a esta problemática, que debería implementarse paralelamente a políticas de vivienda para los sectores de bajos ingresos, algo que no ocurre actualmente. Esta situación se traduce en un mensaje hacia la población de que no habrá prórrogas en el proceso de formalización, dado que el Estado ofrece alternativas para acceder a una vivienda digna. Sin embargo, si no se adoptan estas medidas de manera efectiva, es probable que se necesiten prórrogas debido a la presión social generada por la falta de opciones viables para que las personas con menos recursos accedan a una vivienda adecuada. (pp. 121-122).

Martínez (2009) señala que la actividad urbanística se centra en el estudio de las ciudades, poniendo especial énfasis en cómo estas se han poblado a lo largo del tiempo. Desde esta perspectiva, se considera esencial la responsabilidad de investigar, analizar, proyectar y organizar los sistemas urbanos para facilitar un crecimiento poblacional adecuado y un uso eficiente del suelo destinado a la construcción de viviendas. En la actualidad, el término “urbanismo” se refiere a la planificación urbana y abarca todos los conocimientos relacionados con la construcción de ciudades y núcleos urbanos. Se diferencia del término “urbanización”, que actualmente se asocia principalmente con los procesos constructivos, aunque no necesariamente implica un enfoque en la planificación urbana. (p. 330).

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Causas de la informalidad en la adquisición de viviendas

Se determinaron tres causas principales que son: crecimiento poblacional, el incremento de las migraciones y la pobreza.

Tenemos como primera causa que el crecimiento de la población es uno de los factores por el cual aún existe la informalidad debido a que entre mayor población tengamos, mayor demanda también existirá para adquirir una vivienda. A continuación, el compendio estadístico del INEI, en el que podemos observar el crecimiento de la población en los últimos años.

Según los datos del INEI, en el sector urbano, las viviendas que tienen la titularidad inscrita ocupan el mayor porcentaje (con el 44.4%), seguidas por las que no tienen titularidad (con un 28.7%), las que están siendo alquiladas (con un 19.6%), las que son cedidas (con un 7.2%) y otras formas (0.2%). En el sector rural, las viviendas que no tienen título alguno son las más comunes, representando el 66.2% del total, seguidas por las viviendas propias con título (19.3%), las cedidas (8.7%), las alquiladas (5.7%) y otras modalidades (0.1%).

**Tabla 1. Población total y tasa de crecimiento promedio anual (1940-2017)
(Absoluto y porcentaje)**

Área de residencia / Régimen de tenencia	Absoluto	%
Urbana	5 884 013	100,0
Alquilada	1 153 461	19,5
Propia sin título de propiedad	1 686 649	28,7
Propia con título de propiedad	2 613 806	44,4
Cedida	421 091	7,2
Otra forma 1/	9 006	0,2
Rural	1 814 887	100,0
Alquilada	103 059	5,7
Propia sin título de propiedad	1 201 629	66,2
Propia con título	351 153	19,3
Cedida	158 153	8,7
Otra forma 1/	1 039	0,1

1/ Comprende cualquier otra toma de ocupación como anticresis

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda

El crecimiento poblacional ha sido abordado en el *Informe Anual de Seguimiento* del MVCS correspondiente al año 2021. En este informe se señala que, en 2019, la población de nuestro país era de 32 millones 131 mil habitantes, lo que representaba

un incremento del 21,8% en comparación con los 26 millones 460 mil habitantes registrados en el año 2000. Las proyecciones indican que para el año 2050, la población alcanzará aproximadamente 39 millones 363 mil personas. Sin embargo, este aumento poblacional podría generar problemas como el hacinamiento, la expansión o concentración no planificada de la densidad poblacional y la ocupación informal de terrenos. Además, se prevé un crecimiento en la demanda de soluciones habitacionales, tanto en cantidad como en calidad. Es interesante observar que el aumento de la población migrante en Lima Metropolitana es una causa importante de la creciente demanda de viviendas. Según los datos del INEI, en el período de diez años entre el Censo 2007 y el Censo 2017, el número total de población migrante en LM aumentó en 717,752 personas, lo que representa un incremento del 13.2%. Además, de la población que vive en Lima, en el 2017, el 32.7% eran migrantes de toda la vida, lo que sugiere que la población migrante representa una proporción considerable de la población de nuestra ciudad.

En 1989, Hernando de Soto, en su libro *El otro sendero*, destacó que hasta 1982, el 47% de la población de los asentamientos humanos se encontraba en Lima. Durante las décadas de los 80 y 90, estos datos continuaron en aumento, superando el 50% de la población de Lima, lo que se debe al crecimiento exponencial de las invasiones. Esta tendencia puede ser atribuida a la centralización del poder político y económico, que ha generado una concentración de oportunidades laborales y de desarrollo en la capital y en las ciudades costeras. La magnitud de esta centralización es tan significativa que el área metropolitana de Lima - Callao abarca aproximadamente un tercio de la población total del Perú, lo que a su vez fomenta el incremento de la migración hacia esta región.

Es importante tener en cuenta que la ciudad de Lima ha experimentado un crecimiento casi exclusivamente informal durante las últimas cuatro décadas, con un aumento de más del 100% en la informalidad en comparación con la década anterior. Este crecimiento se ha manifestado principalmente en la construcción informal de viviendas, lo que ha dado lugar a la formación de barriadas o asentamientos informales. Estos asentamientos han surgido como resultado de las invasiones de tierras y las migraciones hacia la ciudad. En consecuencia, los habitantes de estas áreas suelen provenir de los pueblos del interior del país, donde la pobreza y la falta de oportunidades laborales los impulsan a dejar sus lugares de origen en busca de una mejor calidad de vida en la ciudad.

La mayoría de los inmigrantes del país se concentran en Lima y Callao, que juntos albergan al 57.1% de los inmigrantes del país. Esto tiene implicaciones importantes para la planificación urbana y la política de vivienda en LM, ya que se debe considerar la creciente demanda de viviendas.

Tabla 2. Distribución de la población, según lugar de nacimiento (2007 y 2017)

Lugar de nacimiento	2007		2017		Variación intercensal	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total 1/	27 412 157	100,0	29 381 884	100,0	1 969 727	7,2
En el mismo departamento 2/	21 968 651	80,2	23 221 760	79,1	1 253 109	5,7
En otro departamento o país diferente al de su nacimiento	5 422 424	19,8	6 140 176	20,9	717 752	13,2
En otro departamento	5 340 788	19,5	5 961 295	20,3	620 507	11,6
En otro país	81 636	0,3	178 881	0,6	97 245	119,1

1/ Incluye a los extranjeros que declararon residir en el país (21 082 en el 2007 y 19 948 en el 2017)

2/ Incluye a personas que no respondieron lugar de nacimiento (36 en el 2007 y 268 en el 2017)

Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda 2007 y 2017

El estudio de los movimientos migratorios es esencial para entender los cambios en las poblaciones de diferentes regiones y países. El INEI utiliza dos enfoques para analizar la migración en el país: la migración de toda la vida y la migración reciente.

La migración de toda la vida se refiere a la residencia en un lugar distinto al lugar en el que se nació, lo que implica un cambio de residencia permanente. Este enfoque permite conocer el flujo migratorio histórico de la población y su impacto en la estructura demográfica, social y económica del lugar de origen y del lugar de destino.

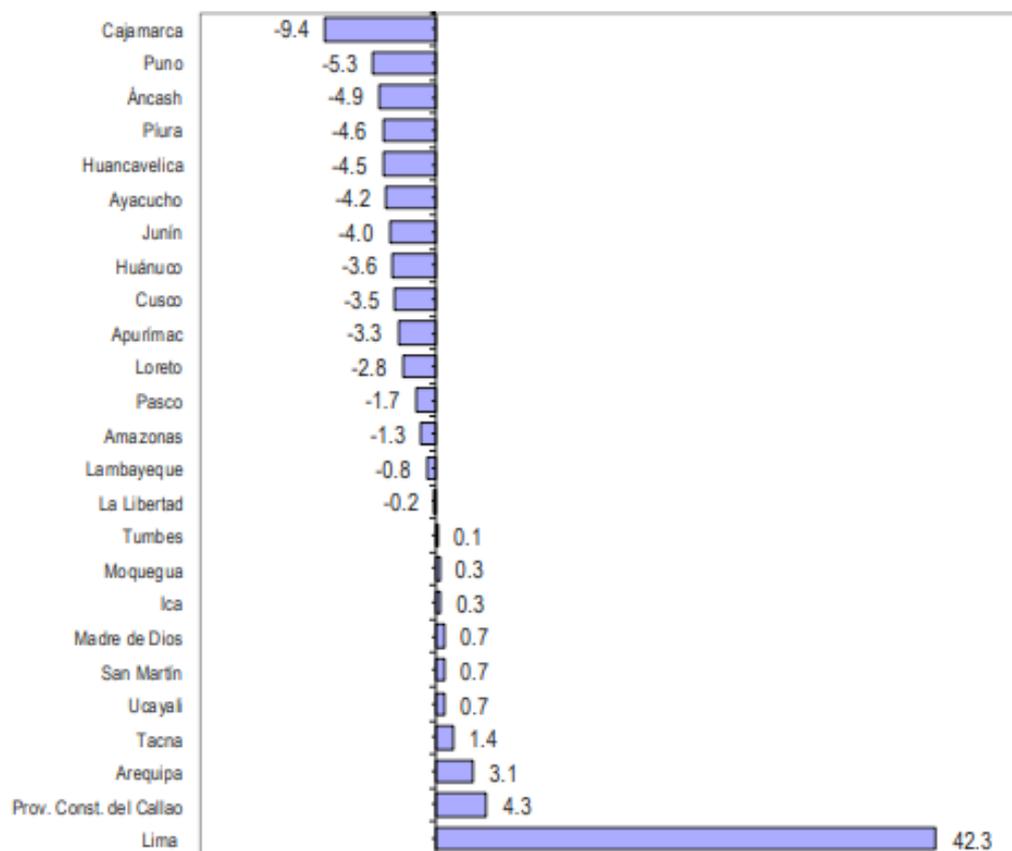
Por otro lado, la migración reciente se refiere a haber cambiado de domicilio en los últimos cinco años. Este enfoque permite conocer la migración más reciente y sus causas, además de tener un impacto no solo en la población sino también en la economía del lugar de origen y del lugar de destino.

Ambos enfoques son importantes para tener una visión completa de la migración y sus efectos en la sociedad. El análisis de los movimientos migratorios es esencial para la planificación y toma de decisiones en materia

de políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a la integración social y laboral de los migrantes y al desarrollo económico y social de las regiones afectadas por la migración.

a) Cuadro de migración de toda la vida

Figura 1. Saldo neto migratorio, según departamento de nacimiento – Migración de toda la vida (2017)



Nota: La población migrante relaciona el lugar de nacimiento con la residencia actual

Fuente: INEI – Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda

La información brindada por INEI refleja que el número final migratorio demuestra el aumento o disminución de personas de los distintos departamentos que tiene nuestro país, es decir, representa cantidades entre inmigrantes y emigrantes. Ahora bien, contamos con 10 departamentos con saldo positivo en el 2017, el departamento de Lima mantuvo el mayor crecimiento poblacional con 2’523,201 migrantes, seguido por el Callao (257,201), luego encontramos a Arequipa (186,683), a Tacna (85,044), a Ucayali (42,014), a San Martín (41,634), a Madre de Dios (41,486), a Ica (20,338), a Moquegua (16,075) y finalmente a Tumbes (8,189).

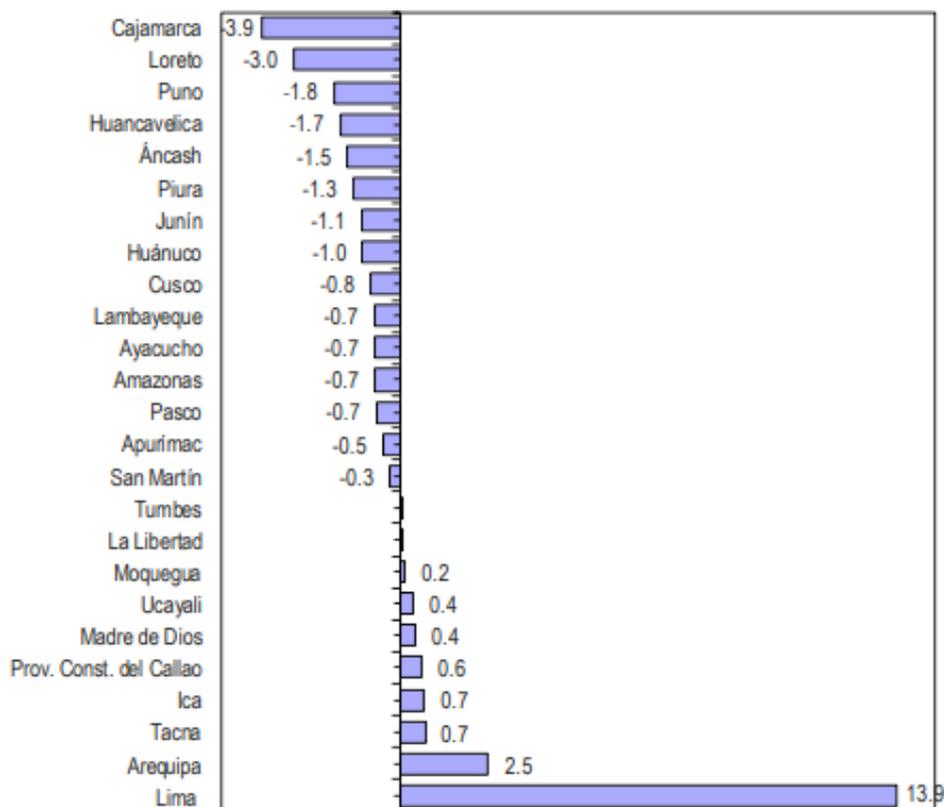
b) Cuadro de migración reciente

La información sobre la migración reciente se obtiene a partir de una pregunta en la que se indaga sobre el lugar de residencia de las personas hace cinco años en comparación con su ubicación actual. Según los resultados del Censo 2017 del INEI, el 94% de las personas de cinco años o más residían en el mismo departamento que hace cinco años. Esto indica que solo el 6% de la población de cinco años y más cambió de departamento entre 2012 y 2017.

En términos absolutos, la cantidad de personas que mudaron su domicilio durante ese período fue de 1 millón 604 mil 930, representando el 5,9% de la población de cinco años y más censada en el país. Dentro de este grupo, 171 mil 569 personas informaron haber vivido en otro país antes de su residencia actual.

Estos datos resultan relevantes para entender el manejo de la migración en el país y para planificar políticas públicas que permitan una integración social y laboral adecuada de los migrantes, así como para el desarrollo económico y social de las regiones que atraen o expulsan población.

Figura 2. Saldo neto migratorio de la población de 5 y más años de edad, según departamento de residencia cinco años antes del censo (2012 - 2017)



Nota: La migración reciente relaciona el lugar de residencia cinco años antes con la residencia actual

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda

La cantidad entre emigrantes e inmigrantes (como saldo migratorio), se está considerando el lugar que vivieron en los 5 últimos años, la cual se observa que al menos ocho departamentos de nuestro país han tenido el número de habitantes ha experimentado un aumento en los últimos cinco años.

La pobreza se presenta como la tercera causa del problema habitacional. Según el Censo de Población y Vivienda de 2017, 2 de cada 3 hogares con déficit habitacional no están desprovistos de vivienda, sino que habitan en condiciones inadecuadas que no aseguran su salud y bienestar. Estos hogares, que enfrentan mayores carencias, suelen contar con ingresos más bajos.

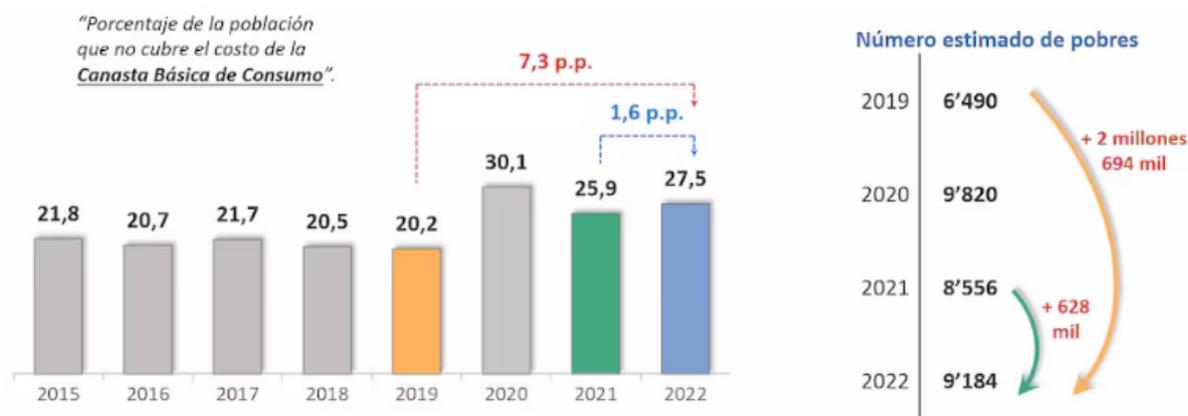
Los programas de vivienda hasta la fecha no han abordado de manera efectiva estos retos. A lo largo de las últimas tres décadas, la política de vivienda en Perú se ha enfocado principalmente en la formalización y regularización de la propiedad del suelo, así como en la construcción de nuevas viviendas a través de subsidios directos y créditos hipotecarios. Sin embargo, estos enfoques han mostrado limitaciones, ya que la ocupación informal del suelo incrementa los costos de provisión de servicios básicos y se traduce en la falta de estándares mínimos en la construcción de viviendas. Además, los beneficios de estos programas han sido más accesibles para la clase media trabajadora formal, dejando de lado a las familias de menores ingresos que enfrentan un déficit habitacional más significativo.

De acuerdo con el *Informe Anual de Seguimiento* del MVCS, la situación económica del país hasta 2018 evidenció una notable disminución en la pobreza monetaria, que pasó del 42,4% en 2007 a un 20,5%. Este descenso también se reflejó en la reducción de la población en extrema pobreza, que disminuyó del 11,2% al 2,8%, y en la cantidad de

personas con al menos una necesidad básica insatisfecha, que se redujo del 26,8% al 16,6%. Antes de la pandemia de COVID-19, Perú tenía como meta erradicar la pobreza extrema y reducir a la mitad la pobreza total para 2030. Sin embargo, los efectos del cambio climático y la pandemia llevaron a un aumento de la pobreza monetaria, que subió del 20,2% en 2019 al 30,1% en 2020. Aunque en 2021 la pobreza monetaria disminuyó al 25,9%, todavía se mantenía por encima de los niveles previos a la pandemia.

En 2022, la pobreza monetaria afectó al 27,5% de la población, lo que representa un aumento de 1,6 puntos porcentuales respecto a 2021 y un incremento de 7,3 puntos porcentuales en comparación con 2019. Según el INEI, se estimó que en ese año había 9 millones 184 mil personas viviendo en condiciones de pobreza, lo que significa un incremento de 628 mil personas con respecto al año anterior. En términos de pobreza extrema, esta afectó al 5,0% de la población en 2022, lo que representa un aumento de 0,9 puntos porcentuales en relación con 2021 y un incremento de 2,1 puntos porcentuales en comparación con 2019.

Figura 3. Perú: pobreza monetaria 2015-2022



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2015-2022

Varios expertos señalan que la informalidad en la adquisición de viviendas constituye un problema complejo que abarca múltiples factores a nivel socioeconómico, financiero, administrativo y cultural. Para abordar efectivamente las deficiencias normativas que existen en este contexto, es crucial implementar medidas adecuadas y revisar ciertos aspectos de la actual PNVU.

Según Ortiz, Vilchez y Valencia (2020), existe una considerable concentración de población, actividades productivas y funciones del Estado en la capital y en otras ciudades importantes del Perú. Lima, en particular, ha vivido un notable crecimiento demográfico en las últimas décadas, convirtiéndose en una megalópolis que alberga alrededor de un tercio de la población nacional.

Además, diversas ciudades en el interior del país han adquirido un dinamismo importante en materia económica y social, generando desplazamiento de personas desde las zonas rurales hacia las ciudades con el fin de buscar mejores oportunidades laborales y educativas.

Sin embargo, esta concentración en las ciudades también puede generar desigualdades y desafíos en materia de desarrollo y acceso a servicios básicos como vivienda, educación y salud, especialmente para la población más vulnerable. Por ello, es importante fomentar un desarrollo más equitativo y sostenible en todo el territorio nacional, con políticas y estrategias que promuevan la descentralización y el desarrollo de las ciudades intermedias, así como el fortalecimiento de las zonas rurales, con el fin de reducir la presión migratoria hacia las ciudades principales y mejorar las oportunidades para todos los peruanos.

Como se menciona en el párrafo anterior, se argumenta que una de las principales causas que ha originado y sigue perpetuando el problema de la adquisición de viviendas es la migración, debido al continuo proceso de sobrepoblación que enfrenta la ciudad.

Según la Ordenanza N° 2499-2022 emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima el 14 de septiembre de 2022, se aprueba el *Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021-2040* – PLANMET 2040. Uno de los componentes del mencionado plan es la vivienda, aumentó la cantidad de beneficiarios del programa MIVIVIENDA a través

de la entrega de más bonos para el año 2020. Sin embargo, es cierto que el programa Techo Propio no es suficiente para cubrir el déficit habitacional existente en los estratos socioeconómicos medio-bajo y bajo.

La falta de promoción de la construcción de viviendas sociales por parte de las municipalidades distritales y provinciales en los últimos tres años puede tener varias razones. Es importante que las autoridades municipales y provinciales trabajen de manera coordinada para promocionar la construcción de viviendas para sectores vulnerables y así poder satisfacer las necesidades que aquejan a la población.

El déficit cuantitativo total de viviendas en Lima es de 225,061 viviendas. El área interdistrital de Lima Este es la que presenta el mayor déficit cuantitativo, con un total de 82,119 viviendas faltantes. De este total, el distrito de SJL es el que tiene el mayor déficit, con un 43.65% del total de déficit en Lima Este, lo que equivale a 35,847 viviendas faltantes en ese distrito específico.

Estos números indican que el problema del déficit habitacional en Lima es significativo, especialmente en ciertas áreas como Lima Este y en distritos como SJL, lo que requiere una acción coordinada y sostenida por parte de las autoridades para abordar esta situación de manera efectiva y mejorar la calidad de vida de la población afectada.

En octubre de 2020 el Fondo Mi Vivienda ofertó 4,633 viviendas, pero la mayoría de ellas se encuentran en el rango de precios de 200,000 a 400,000 soles, lo que las hace inaccesibles para los estratos socioeconómicos medio bajo y bajo. El pago mensual para viviendas en Perú tiene un precio de 2200 soles al mes, en términos generales, el pago mensual de una hipoteca depende de numerosos aspectos, como el costo de la vivienda, el plazo del préstamo, la tasa de interés, y los gastos administrativos y de seguro asociados con la hipoteca.

En este caso, si asumimos el valor de la vivienda es fijo en 2,200 soles al mes y que los gastos administrativos no son muy elevados, el factor principal que determinará el pago mensual será la tasa de interés.

Con una tasa de interés del 11%, el pago mensual de una hipoteca de 2200 soles a lo largo de 30 años sería de alrededor de 22,817 soles al año. Esto significa que el total a pagar por la hipoteca durante 30 años sería de aproximadamente 687,510 soles.

Estos números indican que, aunque el Fondo Mi Vivienda está ofreciendo viviendas, estas no están al alcance de los segmentos más vulnerables de la población, lo que limita su capacidad de acceso a una vivienda digna.

Es primordial adoptar medidas para asegurar que los programas de vivienda estén diseñados para atender a todos los estratos socioeconómicos, y no solo a los sectores más acomodados de la sociedad.

De acuerdo con el Acuerdo de Concejo N° 448-2021 del Concejo Metropolitano, la implementación de un plan de vivienda social que incluya equipamientos y servicios puede tener múltiples beneficios para la ciudad y sus habitantes. Por ejemplo, podría contribuir para resolver el desafío de la falta de vivienda, a la promoción de la inclusión social y a la mejora de la calidad de vida de la población. Además, la inclusión de equipamientos y servicios en las zonas urbanizables podría facilitar el acceso a servicios básicos, como transporte público, educación, salud y recreación.

Esto sugiere que las autoridades estarían trabajando en una estrategia para abordar el problema del déficit habitacional en Lima de manera más efectiva, promoviendo el acceso al suelo urbanizable y fomentando el desarrollo de viviendas sociales que sean asequibles y accesibles para toda la población.

Esta iniciativa podría ayudar a reducir la brecha de acceso a la vivienda y mejorar la calidad de vida de aquellos que se ven afectados por la falta de vivienda adecuada.

Efectivamente, si bien es cierto, tenemos la PNVU, sin embargo, no se está logrando con los objetivos planteados en el mismo, según el *Informe de Evaluación de Resultados* elaborado en el 2021 precisa que aún no se puede lograr avances considerables y que conforme a los indicadores propuestos tenemos la siguiente información:

- Los indicadores son herramientas que permiten medir y evaluar el desempeño y el impacto de las políticas y programas implementados en un determinado sector. En este caso, se están evaluando los indicadores de los servicios en el ámbito de la PNVU.
- De acuerdo con los datos proporcionados, se observa que solo el 6.25% de los indicadores cumplieron con los logros esperados al 2021, lo que indica que hay un bajo cumplimiento de los objetivos planteados. Por otro lado, el 29.69% de los indicadores reportaron avances, aunque no lograron alcanzar los logros esperados. Esto sugiere que hay un esfuerzo por mejorar, pero aún queda trabajo por hacer.

- Es preocupante que el 28.13% de los indicadores no cuenten con información para su medición, ya que esto dificulta la evaluación del desempeño y el impacto de los servicios en el ámbito de la PNVU. Además, el 9.38% de los indicadores no reportan avances porque aún se encuentran en proceso de implementación o cálculo, lo que sugiere una falta de planificación o una implementación lenta.
- Finalmente, es llamativo que el 26.56% de los indicadores no tienen logros programados correspondientes al año 2021 según la PNVU, lo que puede indicar una falta de claridad en los objetivos o una falta de seguimiento y evaluación en el ámbito de la política de vivienda y urbanismo.

En conclusión, la evaluación de los indicadores de los servicios en el ámbito de la PNVU revela un bajo cumplimiento de los objetivos, una falta de información para la medición y una falta de claridad en los objetivos planteados. Es necesario realizar acciones para mejorar los servicios en este ámbito (implementación y evaluación), a fin de lograr una política de vivienda y urbanismo efectiva y con impacto positivo en la sociedad.

A continuación, se tiene un cuadro que nos brindará información respecto a lo antes señalado para tener una idea más clara de los objetivos que no se están cumpliendo de acuerdo con la PNVU.

Figura 4. Evaluación política nacional de vivienda y urbanismo

EVALUACIÓN POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO		Cumplió el logro esperado	No cumplió el logro esperado	No tiene logro programado para el 2021	No cuenta con información	No reporta al estar en proceso de implementación y cálculo	Total
OP.01 Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial	Indicadores de OP	-	-	-	-	2	2
	Indicadores de SS	2	1	4	4	1	12
OP.02 Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país	Indicadores de OP	-	-	-	1	1	2
	Indicadores de SS	1	4	6	4	2	17
OP.03 Incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social	Indicadores de OP	-	2	-	-	-	2
	Indicadores de SS	1	10	4	6	2	23
OP.04 Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país	Indicadores de OP	-	-	-	1	1	2
	Indicadores de SS	-	4	3	4	1	12
Total	Total OP	0	2	0	2	4	8
	Total SS	4	19	17	18	6	64
	Porcentaje OP	0.00%	25.00%	0.00%	25.00%	50.00%	100.00%
	Porcentaje SS	6.25%	29.69%	26.56%	28.13%	9.38%	100.00%

Fuente: Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

Recientemente, el 9 de mayo del 2023 (Pleno. Sentencia 302/2023), el Tribunal Constitucional (en adelante el TC) declara fundada una demanda que, para mi punto de vista, es sin duda alguna un aporte de vital importancia y que será trascendente para combatir con esta problemática, el asunto fue: Demanda de conflicto competencial sobre la expedición de normas en materia de viviendas de interés social. Comparto y estoy muy de acuerdo con el voto de quién fue mi maestro en pregrado, el magistrado Gustavo Gutiérrez Ticse, quién detalla en su argumento que en nuestra Constitución peruana de 1993 establece el proceso de descentralización, el cual debe partir desde las municipalidades y que no solo estas son las encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus jurisdicciones, sino que también es muy importante que cumplan su rol para materializar la descentralización del poder.

Se decide declarar fundada la demanda en el sentido de que:

La zonificación, el planeamiento urbano y la regulación de la altura máxima de las construcciones son funciones exclusivas de los municipios. Por ello, una vez que se haya establecido de manera técnica y adecuada tanto la zonificación como la altura máxima, y siguiendo los procedimientos administrativos pertinentes, se podrán ejecutar proyectos de vivienda de interés social (VIS) que cumplan con los parámetros técnicos definidos. (Sentencia del Tribunal Constitucional 302/2023 – Caso de los parámetros urbanísticos, 2023, pp 33-34).

Es relevante considerar que el artículo 195.6 de nuestra Constitución establece que las autoridades locales tienen la responsabilidad de planificar el desarrollo urbano, que incluye la zonificación, urbanismo y ordenamiento territorial. Además, la *Ley de Bases de Descentralización*, en su artículo 42, apartado b, atribuye a los municipios la competencia exclusiva de regular la zonificación y el urbanismo.

El TC ha determinado que el MVCS no tiene la autoridad para imponer a un gobierno local la modificación de la zonificación. Sin embargo, esto no implica que los gobiernos locales puedan obstaculizar de manera inconstitucional los proyectos de VIS del Poder Ejecutivo, ya que estos proyectos son fundamentales para garantizar el derecho fundamental de acceso a la vivienda. En consecuencia, es responsabilidad de los municipios hacer todo lo posible desde una perspectiva técnica para facilitar la ejecución de estos proyectos.

Otro aspecto destacado por el TC es que el proceso de descentralización implica la transferencia de poderes y competencias a los órganos de gobierno intermedios, lo que no debilita al Estado, sino que lo fortalece.

El magistrado Gutiérrez resalta la importancia de los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, se sugiere la creación de normativas que permitan a los ciudadanos desempeñar un papel activo en su propio desarrollo, ya que todos somos parte integral y colectivamente conformamos el Estado. Esta idea parece interesante y debería considerarse para su implementación.

Por último, la actual PNVU tiene un enfoque limitado en la formalización, pese a que se propone formalizar la tenencia de la tierra, este enfoque puede ser insuficiente, ya que no aborda las necesidades inmediatas de vivienda para aquellos que habitan en asentamientos informales. Se ha criticado que la política está demasiado centrada en la obtención de títulos de propiedad, mientras que muchas familias carecen de viviendas adecuadas y servicios básicos.

Se tiene que saber que la pobreza es un factor relevante, las medidas implementadas hasta ahora no han sido suficientes para atender el déficit habitacional y las carencias de infraestructura. Las políticas de vivienda tienden a beneficiar a los sectores de ingresos medios, dejando a las familias más pobres en una situación de desamparo.

Aunque la PNVU tiene buenas intenciones, su implementación y enfoque han sido deficientes, lo que ha llevado a que no logre satisfacer adecuadamente las demandas habitacionales en un contexto de crecimiento poblacional, migración y pobreza.

Es por ello que, a pesar de la implementación de la PNVU, el déficit habitacional en Perú sigue siendo un problema significativo. Según el MVCS, se estima que más de 2 millones de hogares en el país enfrentan condiciones inadecuadas de vivienda. La formalización de la propiedad no ha sido suficiente para abordar las necesidades de vivienda urgente de las poblaciones vulnerables, lo que ha llevado a una proliferación de asentamientos informales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en consideración toda la información brindada por el INEI y ENAHO, podemos tener un enfoque real de la problemática, lamentablemente la actual PNVU no enfatiza con profundidad estas tres causas: crecimiento poblacional, migraciones y pobreza.

1. El fenómeno de la migración de peruanos hacia la capital limeña ha seguido una marcada tendencia particularmente en los últimos 25 años; esto es, por la violencia política entre 1985 y 2000, en el Perú se vivió una situación de política sin precedentes. En ese sentido, se cuenta como una de las causas que ha ocasionado la informalidad en la adquisición de viviendas
2. El crecimiento poblacional de igual manera en los últimos años según los reportes elaborados por el INEI ha venido en curva ascendente, motivo por el cual no se ha logrado estabilizar la problemática que se presenta en el trabajo de investigación. Es crucial desarrollar políticas que fomenten la planificación urbana sostenible, priorizando la construcción de viviendas accesibles.
3. La pobreza persiste también hoy en día y esto trae consigo muchas problemáticas y entre ellas es que los ciudadanos no puedan pagar por viviendas y de conseguirlas vivan en incertidumbre ya sea por ser parte de la informalidad con viviendas precarias o que sean alquiladas. Se requiere una política integral que incluya subsidios y programas de financiamiento accesibles para las familias de bajos ingresos.
4. Uno de los desafíos socioeconómicos clave es proporcionar viviendas asequibles para los segmentos de bajos ingresos de la población con el fin de combatir con esta problemática, por ende, debemos enfocarnos en el trabajo de los tres sectores y conjuntamente con la SBN, el ente que tiene a cargo todas las propiedades del Estado, el cual en la mayoría de los casos desconocen las funciones de esta Entidad, por lo que es

conveniente tener en cuenta que la solución implica el apoyo de este y la inversión privada. La política debe involucrar al sector público, privado y a la SBN para facilitar el acceso a terrenos y recursos.

5. El crecimiento vertical, es una estrategia que se utiliza con frecuencia para mejorar el acceso a la vivienda en zonas urbanas densamente pobladas como Lima, asimismo, cabe resaltar que estas construcciones se realizarían bajo el estudio de especialistas, es importante tener en cuenta que hoy en día existen los edificios que son antisísmicos, construidos exclusivamente para que proporcionen seguridad y que sean resistentes ante cualquier evento sísmico. Al respecto, las ventajas del crecimiento vertical son:
 - Mayor densidad poblacional: al construir edificios más altos, se puede aumentar la cantidad de viviendas en un área determinada, lo que permite alojar a más personas en el mismo espacio.
 - Reducción del costo de la tierra: la construcción en altura permite aprovechar mejor el espacio disponible y reducir el costo de la tierra en zonas urbanas caras.
 - Ahorro de energía: los edificios altos pueden aprovechar mejor la luz natural y reducir el consumo de energía en iluminación y calefacción.
 - Mejora de la calidad de vida: los edificios altos pueden ofrecer vistas panorámicas, zonas comunes y otros servicios que mejoran la calidad de vida de los habitantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Nacional: POLÍTICAS DE ESTADO Y PLANES DE GOBIERNO 2016- 2021. Marzo 2016. http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/PoliticasyPlanesdeEstado-y-PlanesdeGobierno-2016_2021.pdf
- Antonio Stefano Caria. TÍTULOS SIN DESARROLLO: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima (2008) DESCO.
- Calderón Cockburn, Julio (2017). La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú. DESCO: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2017.
- Calderón, J. (2019). El Estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XXI. Revista Pluriversidad de la Universidad Ricardo Palma.
- CAPECO, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, UNIAPRAVI: Haciendo Ciudades Sostenibles. Noviembre 2011. <http://www3.vivienda.gob.pe/dgprvu/docs/Estudios/10%20Haciendo%20Ciudades%20Sostenibles.pdf>
- Cortés, L. (2010). "El problema de la vivienda en España: elementos para su comprensión, asumiendo que la vivienda es un lugar delimitado, construido como resultado de la actividad humana, donde las personas viven con cierta estabilidad".
- De Soto, H. (2009). *El otro sendero: Una respuesta económica a la violencia*. Grupo Editorial Norma S.A.C.
- El Comercio. (2016). En el Perú faltan 1,8 millones de viviendas. <https://elcomercio.pe/lima/peru-faltan-1-8-millones-viviendas-165624>
- Fuenteseca Degeneffe, M. (2004). La formación romana del concepto de propiedad. Ed. Dykinson.
- Gálvez Ruiz, F., et al. (2016). En busca del lote propio: Hacia una verdadera política de vivienda en el Perú. Revista Ius et Veritas.
- Kahatt, S. S. (2015). *Utopías construidas: Las unidades vecinales de Lima*. Fondo Editorial PUCP.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Loayza, N. (2007). Causas y consecuencias de la informalidad en Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2007/Working-Paper-18-2007.pdf>
- Meza, J. (2016). Tesis Máster: La vivienda social en el Perú. Evaluación de las políticas y programas sobre vivienda de interés social. Caso de estudio: Programa "Techo Propio". Mayo 2016. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/87782/MEZA_TESIS_MASTER.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). (2005). Situación de los barrios urbano-marginales en el Perú 2004, Primera Aproximación. Lima: MVCS.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). (2013). Situación de los barrios urbano-marginales en el Perú 2012, Segunda Aproximación. Lima: MVCS.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.
- Morales Tejada, M. (2016). Estudio de caso: La Asociación Casa Granja Nueva Villa y la Asociación de Poseedores San Luis Gonzaga [Tesis de Maestría].
- Norman Loayza, C. (2007). Causas y consecuencias de la informalidad en Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2007/Working-Paper-18-2007.pdf>
- ORTIZ, J. I., VILCHEZ, X. A., & VALENCIA, C. I. (2020). Derecho urbanístico, planificación territorial y otros retos trazados por la pandemia del COVID-19. Kawsaypacha Sociedad y Medio Ambiente.

- RPP Noticias (Vía Web). (2016). Perú es el tercer país de Latinoamérica con mayor déficit de viviendas. <http://rpp.pe/economia/inmobiliaria/peru-es-el-tercer-pais-de-latinoamerica-con-mayor-deficit-de-viviendas-noticia-1014065>
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA y su modificatoria por Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA.
- Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.
- Richard Pipes. (2002). Propiedad y libertad: Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia. Editorial Turner y Fondo de Cultura Económica.
- Universidad Privada del Norte. (2017). La Vivienda Informal en Lima. <http://blogs.upn.edu.pe/arquitectura/2017/07/13/la-vivienda-informal-en-lima/>
- Vásquez Ríos, A. (2013). *Los derecho reales I Tomo Los bienes – La posesión*. Editorial San Marcos.
- Ordenanza N° 2499-2022 – Ordenanza que aprueba el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021-2040 Planmet 2040.