

HACIA UNA VIVIENDA PÚBLICA DE ALQUILER EN EL PERÚ. MERCADO DE ALQUILERES Y ESTADO (*)

TOWARDS PUBLIC RENTAL HOUSING IN PERU. RENTAL MARKET AND STATE

JULIO CALDERÓN COCKBURN (**)

Fecha de recepción: 03 de mayo de 2015

Fecha de aprobación: 20 de mayo de 2015

Resumen

El presente artículo aboga por el desarrollo de una política de vivienda pública en alquiler en el Perú. El razonamiento en que se sustenta parte del hecho de que actualmente existe una demanda de alquiler que de no contar con una intervención pública profundizará las tendencias actuales del mercado de actuar en la informalidad, y perjudicará las condiciones de vida de sus habitantes. El artículo, en primer lugar, presenta una perspectiva histórica que permite entender la evolución de la vivienda en alquiler en la ciudad de Lima. Luego, muestra el panorama de la vivienda en alquiler según el censo de 2007, seguido de conclusiones y recomendaciones al respecto. Se sostiene que el objetivo de la política debería ampliar una oferta decente que restrinja y, a la larga, anule los alquileres de los "cuartos" subestándar. Esta política debe distinguir dos formas de operación: producción de vivienda nueva de alquiler y acondicionamiento de vivienda existente para el alquiler.

Palabras clave

Alquiler de viviendas, mercado inmobiliario, política de alquiler

Abstract

This article advocates for the development of a public rental housing policy in Peru. The reasoning behind it is that there is, in present, a demand for rental that, without public intervention, will deepen the current market trends further into informality, thus harming the lives of its inhabitants. First, the article presents a historical perspective to allow us to understand the evolution of rental housing in the city of Lima. It then shows an overview of the rental situation according to the census of 2007, followed by conclusions and recommendations. It is proposed that the aim of the policy should be to increase a decent offer that restricts and, ultimately, cancels the rental of "rooms" that are below standard. The policy should distinguish two modes of operation: production of new rental housing and improving existing housing for rent.

Keywords

Housing rental, real estate market, rental policy

(*) Investigación basada en la consultoría que se realizó para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2012.

(**) El autor desea agradecer a Andrés Blanco y Andrés Muñoz del BID por haber apoyado el estudio sobre mercado de alquileres sobre el que, en parte, se basa este artículo (Calderón, 2014, 2012); y al profesor Henry Dietz de la Universidad de Texas en Austin facilitar los censos de 1931, 1940 y 1961.

Tabla 1. Perspectiva histórica de la vivienda en alquiler en Lima (1931-2007)

Tenencia	1931	1940	1961	1972	1981	1993	2007
Alquiler	85	81	61	39	30	16	22
Propiedad	7	9	17	42	57	64	66
Usufructo		4	6		5	8	
De hecho			11			8	5
Otro	1	6	5		7	4	7

Fuente: Junta Departamental de Lima, 1931; DNE, 1940; ONEC, 1961. Para el periodo 1972-2007 INEI.

El interés por las políticas de vivienda en alquiler renace en América Latina en años recientes, principalmente, por la iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de llevar a cabo un estudio comparativo sobre los mercados de alquileres en la región. Tras un par de décadas en que las políticas públicas urbanas se centraron en fomentar los derechos de propiedad a través de políticas de regularización de la tenencia de la tierra, surge un renovado interés por la vivienda en alquiler, habida cuenta de la preferencia de ciertos sectores sociales como jóvenes, hogares unipersonales y divorciados por esta opción (Blanco, 2014 a, 2014 b).

En este artículo se aboga por el desarrollo de una política de vivienda pública en alquiler en el Perú. El razonamiento del que parte es básicamente económico y social. Por un lado, en el marco del crecimiento económico y de la globalización de las ciudades, con sus efectos en torno a la movilidad espacial de los trabajadores, existe una demanda en aumento por la vivienda en alquiler, debido a una serie de razones que mencionaré a lo largo del texto. De otro lado, si no existe una intervención pública que cree o estimule la vivienda en alquiler, se profundizarán las tendencias actuales del mercado de alquileres para trabajadores y sectores de menores ingresos, en que se tiende a actuar en la informalidad, perjudicando las condiciones de vida de sus habitantes.

No es propósito de este artículo poner en discusión el anhelo por la "casa propia",

presente en las diversas clases y grupos sociales, ni cuestionar el esfuerzo del Estado peruano, por limitado que sea, por orientar sus esfuerzos en dicha dirección. Este razonamiento se sostiene en que hay una demanda por vivienda en alquiler que, aunque comprenda actualmente un 19% del stock nacional de vivienda urbana y el 22% de las de Lima, expresa la persistencia y necesidad de la gente de habitar como inquilinos, sea de manera transitoria (trabajo, proximidad a los centros laborales, estudio, expectativa de emigrar) o porque no cuenta con los recursos para acceder a una vivienda en carácter de propiedad.

El artículo se divide en las siguientes secciones: en primer lugar, presenta una perspectiva histórica para entender la evolución de la vivienda en alquiler en la ciudad de Lima, con la intención de explicar los factores que llevaron, durante el siglo XX, a la inversión entre los porcentajes de vivienda en alquiler y propia; luego, presenta el panorama de la vivienda en alquiler según el censo de 2007; a continuación, plantea una interpretación y conclusiones; finalmente, brinda recomendaciones para una política de vivienda en alquiler.

Perspectiva histórica de la vivienda en alquiler

La perspectiva histórica es necesaria para superar las interpretaciones ahistóricas que conciben el presente como una creación autónoma, despojada de su pasado.

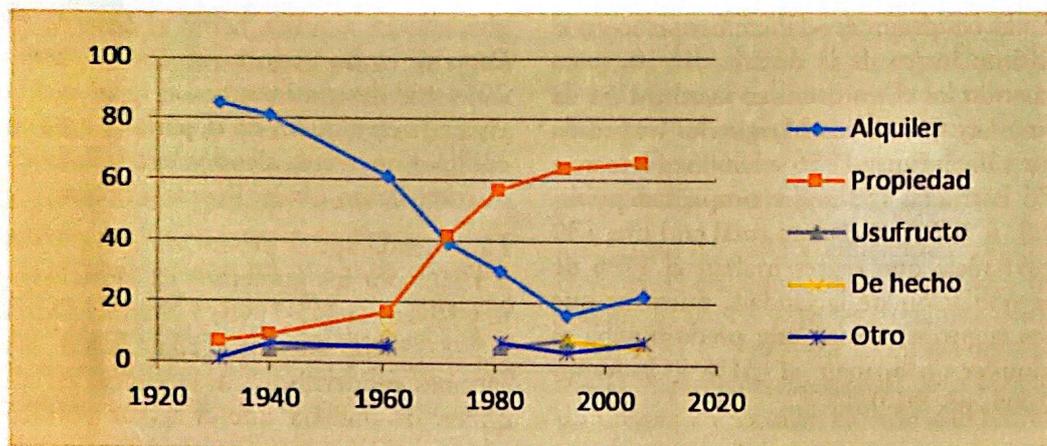


Figura 1. Vivienda en alquiler y vivienda en propiedad, evolución.

Fuente: INEI, DNE, 1940; Junta Departamental de Lima, 1931.

Elaboración: Julio Calderón, 2015.

Aún en la década del 50, ciudades como Buenos Aires o México Distrito Federal registraban un 27% y un 25% de tasas de propiedad, y hacia el año 2010 dicha tasa subió a 57% y 70%, respectivamente (Blanco, 2014 b, p. 17).

En el caso de la ciudad de Lima, si se considera el lapso de 76 años que media entre los censos en Lima de 1931 y 2007, la vivienda en alquiler pasó del 85% del stock de viviendas al 22%, mientras que la vivienda en propiedad pasó del 7% al 66% de las viviendas. La Tabla 1 muestra que a lo largo del siglo XX se invierten los pesos de la tenencia en alquiler y en propiedad, y 1972 constituye el punto de inflexión en que la propiedad (42%) supera al alquiler (39%).

La Figura 1 permite observar nítidamente los cambios en la tenencia de las viviendas en la Lima del siglo XX. El predominio del alquiler fue neto hasta 1961 y, en 10 años (década del 60), se produce una brusca reducción y a la vez un alza de la vivienda en propiedad. Entre 1972 y 1993 la vivienda en alquiler cae unos 20 puntos, mientras se consolida la vivienda en propiedad. Una observación más detallada muestra que el incremento de la vivienda en propiedad alcanza un gran porcentaje hacia 1993, pero que en adelante –al 2007– crece relativamente poco. En ese mismo periodo, la vivienda en alquiler retoma cierto impulso, aunque muy por debajo, obviamente, del peso de la vivienda en propiedad.

El paso de la vivienda en alquiler a la vivienda en propiedad es un rasgo común de la región de América Latina desde la década de 1950; Alan Gilbert lo ha explicado en función de tres factores: las políticas de vivienda, el crecimiento de la urbanización informal y el establecimiento de controles a la renta (Gilbert, 2015).

El cambio de tenencia de la vivienda en el siglo XX, en la ciudad de Lima, cabe ser explicado en el marco estructural de los grandes cambios económicos y sociales ocurridos, tales como el proceso parcial de industrialización de importaciones (1950-1970), la modernización de la economía, el declive del poder de la oligarquía agroexportadora, los procesos de emigración de la población de la sierra a las ciudades costeras, especialmente a la ciudad de Lima, y el proceso de urbanización consiguiente.

Entre 1931 y 1961 se da el declive de la vivienda en alquiler, que predominaba desde inicios del siglo XX; cayó en 24 puntos (de 85% a 61%), en tanto la vivienda en propiedad se incrementa en 10 puntos. No existe un trasvase directo entre la reducción de la vivienda en alquiler y el aumento de la vivienda en propiedad. Esto en razón de que no solo se habían mantenido otras formas de tenencia, como el usufructo (6%), sino que había surgido otro modo de ocupación del suelo y de tenencia, la “ocupación de hecho” o “invasiones”, que, con el paso de los años, constituiría el principal mecanismo de acceso al suelo urbano en Lima.

Estas ocupaciones se incrementaron en el último lustro de la década del 50, justo cuando las élites decidían la adopción de una Ley de Barrios Marginales (expedida en 1961). Entre 1956 y 1960 se formaron 76 barriadas (53 sobre propiedad pública). A 1961 existían en total en Lima 139 barriadas, que representaban el 17% de la población de la ciudad, mientras que los tugurios, en los que predominaba el alquiler, cobijaban al 31% (Calderón, 2005, pp. 94-96).

A principios del siglo XX, teniendo en cuenta que en el siglo XIX la población nacional vivía mayoritariamente en áreas rurales, la urbanización de Lima se produjo por obra de fraccionamientos privados para las élites y la vivienda en alquiler en tugurios. En el caso de los tugurios, se trababa de un mercado inmobiliario establecido a partir de las estrategias de rentabilidad de clases y grupos económicos de altos ingresos, y de una clase media emergente, a través de la subdivisión en cuartos de las casonas republicanas o coloniales (tugurios por proceso) y la edificación de callejones, como tugurios por origen (Sánchez-León et al., 1986). Los tugurios se ubicaban en los distritos de Cercado, La Victoria, Rímac y otros. Las consecuencias de este hábitat, al igual que en el mundo industrializado, fueron el hacinamiento, la densificación en el centro histórico, las enfermedades y las pestes, la labor de denuncia y profiláctica de los higienistas, y el nacimiento de la preocupación por la vivienda social (Paz-Soldán, 1957; Plandemet, 1967).

La población inquilina mayoritaria constituía un sector social descontento que ejercía presión frente al Estado. En 1948 el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) expidió la famosa ley de congelamiento de alquiler (N° 10222), que tuvo secuelas de desincentivo a los propietarios y deterioro de los inmuebles por inacción de los inquilinos. Hacia 1957 se estimó que los propietarios arrendatarios recibían poco más de la cuarta parte de la renta que recibían a la fecha del contrato (CRAV, 1958). Las pocas iniciativas empresariales de mayor dimensión para la

vivienda en alquiler, como el caso de El Porvenir en La Victoria, en 1943 (Uceda, 2014), se descontinuaron, al igual que la vivienda en alquiler en departamentos en edificios que venía siendo desarrollada en distritos como Lince, Rímac o Breña.

La vivienda social producida entre 1948 y 1956, por los gobiernos de Bustamante y Rivero (1945-1948) y Manuel Odría (1948-1956), fue otorgada, según los cánones modernistas de la época, en alquiler, de manera que el sector público pudiera administrar un stock de vivienda y, conforme la situación de las familias mejorara, estas adquirieran una vivienda propia, ejecutada por las urbanizaciones privadas, y dejaran la vivienda pública para que fuera alquilada a otras familias de menores recursos. Tal era el espíritu que animaba la vivienda social en Europa y en los Estados Unidos en dicha época.

Hacia 1940 los distritos con más vivienda en alquiler eran El Cercado (47,266 viviendas), Rímac (9,970), la Victoria (9,541), Miraflores (7,364) y Lince (3,947) (ONEC, 1940). Hacia 1961, El Cercado seguía liderando la vivienda en alquiler (49,602), seguido de La Victoria (31,407), Rímac (16,310), Lince (12,755) y Miraflores (11,952). Se observa, en la comparación, un cierto estancamiento en la vivienda en alquiler en El Cercado y una verdadera explosión de esta forma de tenencia en Rímac, Lince y La Victoria.

El predominio de la vivienda en propiedad, como se ha indicado, se hace evidente en 1972. Por entonces, la mayoría de los predios en alquiler eran casas independientes (42.2%), seguidas de casas de vecindad (32.2%) y departamentos en edificio (16%). Los mayores índices de hacinamiento se encontraban en las casas de vecindad y las casas independientes, a diferencia de los departamentos en edificios o las quintas (Sánchez-León & Calderón, 1980).

Aunque la ley de 1948 podría explicar el declive de la vivienda en alquiler, otros factores se suman para entender el predominio que luego adquiriría la vivienda en propiedad. Entre ellos, el afán popular por la "casa propia" como una manera de

huir del alquiler y de los tugurios (Matos, 1977). La oligarquía, a su modo, se sumó a la cruzada contra el comunismo durante la Guerra Fría, que enfrentaba a Estados Unidos y la Unión Soviética, y, desde un espíritu liberal, promovió una política de vivienda que fomentara la propiedad de las viviendas como un modo de contener el “avance del comunismo”. El gobierno de Manuel Prado (1956-1962), el diario conservador *La Prensa* y su director Pedro Beltrán lideraron la campaña, y su enfoque fue tan claro como el que expresan los siguientes extractos:

“Beltrán puso al desnudo maniobras de rojos y extremistas contra planes de vivienda. Mientras esté en el gobierno habrá más propietarios y menos comunistas” (*La Prensa*, 24 de noviembre de 1960, p. 4).

“Más propietarios, menos comunistas” (7 *Días del Perú y el Mundo*, 27 de julio de 1961) (Rodríguez et al., 1973, pp. 55-63).

El fomento de una ideología en favor de la propiedad, que aún funciona como argumento político conservador, se insertó sin mayores inconvenientes en una política de vivienda que promovía la vivienda en propiedad, tanto para la clase media como para los sectores de menores ingresos. Para los primeros, se creó el sistema mutual y el Banco de Vivienda, se otorgó préstamos a los urbanizadores y se aportó capital fijo (vías, infraestructura) a “fondo perdido” para permitir la urbanización de las haciendas que rodeaban Lima. Para los segundos, la legalización de las barriadas en 1961, junto con el compromiso de apoyar la instalación de servicios en dichos barrios y de entregar títulos de propiedad para materializar el “sueño de la casa propia”, fueron un incentivo. Sin embargo, este proceso solo alcanzaría cierto avance durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975).

El toque final llegaría a mediados de 1960, cuando el Congreso de la República, a iniciativa de la coalición conservadora APRA-UNO, aprobó la potestad de los inquilinos de la vivienda social de adquirir la viviendas que habitaban, hecho que dio lugar al paso de estas a viviendas en propiedad, así

como a la pérdida del sector público de un stock de vivienda, a la descapitalización de las instituciones administradoras y a la idea, aún presente en diversos medios, de que el Estado debe construir viviendas en propiedad y no en alquiler.

Los censos de 1993 y 2007 muestran que la vivienda en alquiler en las ciudades ha pasado de 14.9% a 18.9%, tras una caída entre 1981 y 1993. En términos absolutos, el incremento intercensal de la vivienda urbana en alquiler ha sido del 101%, mientras que el de la vivienda totalmente pagada fue de 58.2% y el de la vivienda abonada a plazos de 59.4% (ver Tabla 2).

En Lima, considerada nivel provincial, la vivienda en alquiler pasó de 16.49% en 1993 a 21.54% en el 2007, un incremento de 5 puntos, aunque lejos del 30.27% del stock disponible en 1993. La vivienda propia pagada totalmente tuvo un incremento de 57.9% a 58.8%, solo 1 punto, a pesar de la política de titulación de la propiedad en “pueblos jóvenes”, que elevó considerablemente el número de propietarios haciendo entrega, solo entre 1996 y 2000, de medio millón de títulos en Lima.

En conclusión, a lo largo del siglo XX e inicios del siglo XXI, la vivienda en propiedad superó a la vivienda en alquiler por razón de los siguientes factores, indicados en orden de relevancia: (a) la política de legalización de las ocupaciones informales de las ciudades, a las cuales se tituló y cuya importancia radica en que son la principal vía de crecimiento de la ciudad desde la década de 1950; (b) el paso de la vivienda social de tenencia en alquiler a tenencia en propiedad a mediados de 1960; y (c) el desincentivo a la vivienda en alquiler por la ley de 1948.

Situación de la vivienda en alquiler al Censo de 2007

El censo de población y vivienda de 2007 muestra que la vivienda en alquiler en Lima alcanza al 22%. Un análisis del mercado de alquileres de vivienda debe insertarse en relación a los espacios sociales. A partir del modelo de *tipos ideales* de Duha y Giglia (2008), se definen tres tipos

Tabla 2. Tenencia de la vivienda a nivel urbano. 1981, 1993, 2007.

Nivel	1981		1993		2007	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Urbano	2'036,712		3'017,681		4'789,588	100
Alquiler	461,433	22.7	449,000	14.9	905,363	18.9
Propia por invasión			171,988	5.7	274,088	5.7
Propia pagándose a plazos	131,006	6.4	155,912	5.1	273,448	5.7
Propia totalmente pagada	1'171,379	57.5	1'876,967	62.2	2'970,082	62
Cedida	150,374	7.4	292,186	9.7	144,127	3.0
Otra forma	122,520	6	71,628	2.4	222,480	4.6

Fuente: INEI, censos de 1981. INEI, 2008, pp. 174-175

Nota (a) la categoría "propia por invasión" en el censo de 1981 se incluyó en "propia totalmente pagada".

de espacio o contexto socioespacial: (a) la ciudad legal y formal ubicada en el área central; (b) la ciudad tradicional ubicada en el centro, que comparte ventajas de localización con la presencia de tugurios; y (c) la ciudad ilegal e informal consolidada, ubicada en el anillo intermedio.¹

En Lima la mayor parte de la vivienda en alquiler se ubica en el tipo de ciudad tradicional localizada en el centro (tipo 2), por ejemplo, La Victoria con 44% y Breña con 43% de sus viviendas en alquiler. Estos distritos se ubican al centro de la ciudad, atravesados por vías metropolitanas, cuentan con transporte público y, al 2011, con un valor comercial mediano: el precio de mercado del metro cuadrado en Breña era de 993 US\$/m² (Calderón, 2012, p. 25).

En segundo lugar, en cuanto a vivienda en alquiler, se encontraba el tipo de ciudad formal y central, ubicada en zona de clase media y clase media alta (tipo 1). Distritos como Miraflores tenían el 29% de sus viviendas en alquiler, mientras que San Isidro y San Borja el 20%. Compartían las ventajas de la ciudad tradicional, pero las viviendas alquiladas, como se podía extraer del

censo, eran de mejor calidad y los valores inmobiliarios mayores. En 2011 el precio promedio del metro cuadrado en San Isidro era de 1,747 US\$/m², en Miraflores 1,674 US\$/m² y en San Borja 1,351 US\$/m².

En esta misma línea, en los distritos de origen informal y de composición popular, había menos alquiler (tipo 3). En la antes ciudad ilegal e informal consolidada, se tenía en Villa El Salvador un 10% de vivienda en alquiler, y en Villa María del Triunfo o Carabayllo un 9%. Los valores inmobiliarios eran mucho menores que en las otras áreas mencionadas. Por ejemplo, en Villa El Salvador el valor era de 597.3 US\$/m² en 2011.

En cuanto al tipo de edificación que se alquilaba, predominaba la casa independiente (55.57%), seguido por los departamentos en edificios (30.72%) y las casas de vecindad (3.72%). Comparado con el año 1972, cuando la vivienda en alquiler cedió paso a la vivienda en propiedad, se observa una caída de las casas de vecindad de 32.2% a 3.72%, reducidas a una décima parte, y una subida de los departamentos en edificios y casas independientes. Si bien hay una reducción de viviendas cobijadas bajo las casas de vecindad en los tugurios, que han dado paso a otro tipo de edificaciones (por ejemplo, la vivienda público-privada de clase media en las áreas centrales del Fondo MiVivien-

1. Por falta de nivel de desagregación de la información censal, que solo alcanza hasta distritos, no se pudo obtener información de un cuarto tipo: la ciudad ilegal precaria en proceso de consolidación, ubicada en la periferia.

Tabla 3. Tenencia de la vivienda en Lima provincia 1981, 1993, 2007

Nivel	1981		1993		2007	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Lima	751,358		1'105,975		1'718,091	100
Alquiler	227,467	30.27	182,417	16.49	370,149	21.54
Propia por inversión/otra forma	54,681	7.28	91,589	8.28	92,344	5.37
Propia pagándose a plazos	74,952	9.98	61,920	5.60	117,918	6.86
Propia totalmente pagada	355,874	47.36	640,559	57.92	1'010,905	58.8
Cedida/usufructo	36,736	4.89	96,885	8.76	42,346	2.46

Fuente: INEI, censos de 1981. INEI, 2008, pp. 174-175.

da), no debe necesariamente pensarse que esto equivale a la desaparición de los tugurios, sino a su aparición bajo otras formas, como los “cuartos” de alquiler.

Si se asocia la vivienda en alquiler con la clase o grupo social que la habita, en la ciudad formal con localización central (tipo 1) predominan los departamentos en edificios para la clase media alta. En San Isidro, Miraflores o San Borja predominan las viviendas en alquiler con cuatro o cinco piezas, las cuales alcanzan el 57% en San Isidro y el 46% en Miraflores. En los distritos tradicionales (tipo 2) predominan las viviendas en alquiler de una pieza, tal como ocurre en La Victoria, con el 41% del stock total, y en Breña, con el 30% de viviendas de dos piezas y el 29% de una pieza. En los distritos barriales consolidados (tipo 3) predomina abiertamente el alquiler de viviendas de una sola pieza: 46% en Villa María del Triunfo, 44% en Comas, 42% en Puente Piedra, 41% en San Martín de Porres y 40% en Villa El Salvador.

De esta manera, juzgando la calidad de vivienda a través del número de cuartos, se tiene que en los distritos de clase media y clase media alta en Lima se alquilan viviendas con muchas piezas, y que en los distritos centrales tradicionales o antes informales, ubicados en el anillo intermedio, en su mayoría viviendas de una sola pieza. A riesgo de confirmar el estribillo

de la sociología como la ciencia de lo obvio, puede afirmarse que en los distritos formales y centrales (tipo 1), en que habita la clase media, se cuenta con viviendas en alquiler de calidad y bien localizadas, comunicadas con relación a las amenidades. En los distritos centrales tradicionales (tipo 2), con un menor valor del suelo, la calidad de la vivienda en alquiler disminuye hasta llegar, en los distritos antes barriales (tipo 3), al abierto predominio del “alquiler de cuartos”.

A través de un ejercicio de casuística, en el plano económico se obtienen conclusiones interesantes respecto a la rentabilidad del alquiler. Si bien en 2012 el costo del alquiler de un cuarto en La Victoria era de 4.71 US\$/m², y el de un departamento en Miraflores de 6.7 US\$/m², la recuperación de la inversión original era más pronta en la zona tradicional central (4.6 años), a diferencia de los departamentos o casas independientes cuya recuperación se producía en 11 y 11.8 años, respectivamente (Calderón, 2012).

Las normas que rigen el mercado de la vivienda en alquiler remiten al Decreto Legislativo 709 de 1991 y al Código Civil de 1984. Lejos han quedado los tiempos de la ley de congelamiento de alquileres de 1948. La regulación de los alquileres por el Código Civil fue sugerida desde la década de 1950 y tomó fuerza a fines de

Tabla 4. Modalidades de vivienda en alquiler 1972 y 2007

	1972	2007	Diferencia
Casa independiente	42.2	55.57	+13.37
Casa de vecindad	32.2	3.72	-28.48
Departamento en edificio	16	30.72	+14.72
Otro	9.48	9.99	

Fuente: INEI.

Elaboración: Julio Calderón, 2015.

la década de 1970. La legislación protege a los propietarios que arriendan sus viviendas, y su impacto ha significado una recuperación de la oferta del mercado de alquileres a cargo de personas naturales. El Decreto Legislativo 709, de 1991, establece que todos los alquileres se regirán única y exclusivamente por la legislación establecida en el Código Civil de 1984.²

El Código Civil vigente de 1984 establece un pago por la renta, vencido o por adelantado, según lo acordado en el contrato. Estipula que los propietarios tienen la potestad de definir, sin límite alguno, la merced conductiva, los montos de alquiler y los plazos del contrato. Sin embargo, ni el propietario ni el inquilino pueden quebrar o extender el contrato contra la voluntad de alguna de las partes. A diferencia de la anterior legislación, el Código establece que los desalojos por diversas causales proceden aun si el inquilino llegara a pagar el monto endeudado una vez adoptada la decisión judicial. El mismo permite acciones de desalojo por cuatro principales causas: (a) falta de pago de la renta (a los dos meses y 15 días de no pago), (b) vencimiento de contrato, (c) ocupante precario (sin contrato), y (d) acción de restauración,

2. Con la excepción de los contratos de inmuebles con valor de auto-avalúo, que no sobrepasaran los 2,880 soles, en 1992. Estos tenían un plazo de cuatro años para renovarse. Desde entonces, todos los años, inquilinos, poseedores y precaristas de los tugurios de las áreas centrales tradicionales han conseguido que se extienda esa norma de excepción, y gozan de la protección pública.

en caso de que el inmueble fuera declarado monumento histórico. El Código Procesal Civil autoriza al juez, en caso de que el inquilino no haya entregado el inmueble una vez vencido el plazo contractual, a ordenar su desalojo. Asimismo, la legislación no contempla ninguna compensación a los desalojados.

Es necesario observar la vivienda en alquiler al interior de la política de vivienda en general. El *Plan Nacional de Vivienda: Vivienda Para Todos* (2006-2015) menciona tenuemente la vivienda en alquiler y, de hecho, esta no ha contado con programas específicos hasta el momento.

Interpretación y conclusiones

A nivel de resultados empíricos, se ha observado que, históricamente, el alquiler está lejos de desaparecer y que existe una constante demanda de este. Esta demanda, a su vez, atraviesa el conjunto de las clases sociales y tiende, al interior del mercado de alquileres, a establecer una segmentación: las buenas viviendas, mejor ubicadas y de mayores alquileres, para la clase media y media alta; las malas viviendas, en zonas tradicionales o exbarriales, con menor precio de renta, pero en ciertos casos con mayor rentabilidad, para las clases bajas.

El tema a discutir es cuánto aporta el mercado de vivienda en alquiler a la vivienda decente. En los sectores medios y altos el alquiler encuentra un ajuste (un equilibrio) entre la demanda y la oferta. En los sectores medios bajos y bajos la

modalidad predominante ha sido la de los “cuartos” con dimensiones entre 12 y 18 m², que, comparados con el tamaño de las familias, generan hacinamiento y problemas de salubridad (a partir de la práctica de baños comunes para varios inquilinos, por ejemplo). Adicionalmente, las transacciones tienden a ser informales, y tanto propietarios como inquilinos evaden sus obligaciones tributarias en perjuicio del fisco y de los Gobiernos locales.

Los mercados inmobiliarios en América Latina, sean de compra-venta o de alquiler, son modos de acceso al suelo y a la vivienda que se definen en torno a una dimensión jurídica como legales o ilegales. Las urbanizaciones privadas, los programas públicos y los alquileres en sectores centrales de la ciudad, salvo excepciones, se ciñen a las leyes (derecho civil, derecho urbano, derecho ambiental, etcétera); y las urbanizaciones “piratas” y “asociaciones” impulsadas por traficantes de tierras, las invasiones de tierras y los alquileres informales de “cuartos” trasgreden, de una u otra manera, las leyes. El péndulo legalidad/ilegalidad atraviesa no solo los procesos de acceso al suelo y a la vivienda, sino a la construcción y los procesos de consolidación de las viviendas.

Los mercados legales inmobiliarios, de compra-venta o de alquiler, tienden a ubicarse espacialmente en las áreas formales y planificadas de las ciudades, y se encuentran a cargo de promotores privados (empresas de construcción) y personas naturales, con o sin subsidio público. Los bienes inmobiliarios ofertados reúnen las condiciones urbanísticas mínimas, y las transacciones se ciñen a la ley y se registran. Por el contrario, los mercados inmobiliarios ilegales no ofrecen esas compensaciones, pero a cambio ofrecen un precio que se adapta mejor a los bolsillos de la demanda. El bajo precio es posible porque se evade, en alguna medida, los costos formales de habilitación urbana y/o porque no hay transferencia de dominio en el caso de la compra-venta.

Respecto a la existencia de los mercados inmobiliarios ilegales e informales hay una interpretación monocausal que atribuye la ilegalidad a los costos de transacción y, en particular, a los costos que impone el Esta-

do a través de trámites, procedimientos y tasas. Esta interpretación, formulada desde una perspectiva liberal (con Hernando de Soto como uno de sus más prominentes difusores), resulta omnicomprendiva y, en el fondo, gatilla el argumento ideológico de que la informalidad es responsabilidad de los costos, trámites y gestiones que el Estado impone. Es el mismo argumento que suele aplicarse a la informalidad laboral, según el cual el Estado sería el causante de dicha informalidad y no las estrategias de rentabilidad. Por lo tanto, bajo esta interpretación simple, despojada de complejidades, la solución parece ser la reducción de los costos administrativos.

El alquiler de viviendas en el Perú es, tal vez, una de las esferas de acción en que el mercado opera libremente. Si bien existe un marco normativo que lo sostiene, y que desde 1984, con el nuevo Código Civil, ha fortalecido el poder de los propietarios sobre los inquilinos (salvo en los viejos tugurios), los alquileres formales para los sectores medios y de altos ingresos, y los alquileres de “cuartos”, como versión última de los tugurios, transcurren bajo el poder de los propietarios y la regulación pública es mínima, por no decir inexistente. Es típico, por ejemplo, escuchar decir a los nuevos invasores o a los adquirentes ilegales de tierras vendidas por los traficantes que o bien no pueden pagar el alquiler, o los propietarios de “cuartos” no los alquilan cuando las familias tienen dos o tres hijos.³

Una mirada serena y objetiva del mercado de alquileres mostrará que la opción por lo informal y lo ilegal no solo responde al intento de evadir costos administrativos, sino que es la opción racional y empresarial que se adopta a fin de obtener márgenes de rentabilidad, tal como ocurría hace un siglo con los callejones y corralones. Esta es una conclusión que debe impulsar el desarrollo de mecanismos de regulación pública, habida cuenta de los resultados del mercado prácticamente libre.

3. Según testimonios de pobladores de “asociaciones de vivienda”, recogidos por el autor en un trabajo de campo en marzo de 2015.

Aunque mucho se ha discutido y aportado empíricamente respecto a que la informalidad no es solo un asunto de “pobres”, sino que se da también en soluciones habitacionales para otros sectores sociales (especialmente en vulneración de la legislación ambiental), lo cierto es que la demanda de bajos ingresos, por lo común, opta por la ilegalidad en compra-venta o alquiler. Se unen así la rentabilidad y la ilegalidad en espacios de la ciudad en que los precios del suelo son menores debido a su ubicación. Los pobres o jóvenes que se insertan al mercado laboral están en capacidad de alquilar en la antes ciudad ilegal. La legalidad o ilegalidad de la transacción contribuye a definir la forma, función y significado de las ciudades.

La presencia de nuevos tugurios en esas zonas intermedias, en su origen informales e ilegales, solo realimenta el estigma social que históricamente las califica, y que alcanza expresión en las representaciones e imaginarios sobre el espacio social. Las diferencias de clase social y de prácticas institucionales, fijadas en términos ecológicos, dan pie a un imaginario social que estigmatiza algunas zonas de las ciudades, lo cual, a su vez, incide en los procesos de formación de precios (renta urbana). La ciudad ilegal deja una impronta de imágenes, rasgos sociales y culturales, alabanzas y estigmas, que inciden en los mercados de tierra y vivienda. Contribuye a ello la segregación urbana y social, típica de las ciudades duales y fragmentadas, que se expresa en la ocupación de las áreas centrales por las clases media y alta, y de las periferias por los sectores de menores ingresos, que el mercado de alquileres de vivienda, dadas las actuales condiciones en que opera, solo puede acatar.

Recomendaciones

Si no existe una intervención pública que cree y/o estimule la vivienda decente en alquiler para los sectores de menores ingresos, el mercado de alquileres de vivienda a ellos destinado profundizará las tendencias actuales de rentabilidad hacia el desarrollo de la informalidad, en perjuicio de las condiciones de vida de los sectores

trabajadores. En detalle, en la medida que el alquiler de vivienda para estos sectores continúe a cargo de personas naturales, bajo estrategias de ampliar la oferta de malos “cuartos”, y no exista un interés empresarial, público o privado, el mercado continuará destinándose en su aspecto formal a las clases medias (“comprar para alquilar”) y en el informal a los sectores de menores ingresos, lo cual configura y perpetúa la situación de desigualdad social.

El objetivo de una política de vivienda en alquiler para sectores de menores ingresos debería ser ampliar la oferta decente, que restrinja y, a la larga, anule los alquileres de los “cuartos” subestándar. Esta política debe distinguir dos formas de operación: producción de vivienda nueva en alquiler y acondicionamiento de vivienda existente para el alquiler.

La opción de la producción de vivienda nueva es la propuesta oficial de alquiler-venta, o *leasing* inmobiliario. Al recoger el deseo mayoritario por la vivienda en propiedad, el predio en alquiler es asumido como una transición hacia ella, y su éxito estará sujeto a ventajas de localización relativa, arreglos institucionales acordes al ciclo de vida y al bolsillo de los inquilinos-compradores.

Una segunda alternativa de producción de vivienda nueva, que aún no es planteada por las autoridades, debería atender a la demanda existente, que quiere un alquiler y que no tiene planeado adquirir una propiedad por circunstancias vinculadas al ciclo de vida. Este puede ser el caso de trabajadores y estudiantes temporales que inmigran a una ciudad, o personas que desean migrar al extranjero y prefieren orientar sus recursos en esa dirección, etcétera. Es recomendable que la política aborde la posibilidad de producir vivienda en alquiler no solo para venderla, sino también para alquilarla de manera permanente.

En ambos casos, el aspecto de administración de la vivienda en alquiler debería ser examinado con cuidado. En el caso del alquiler-venta o arrendamiento-venta, dado que las propuestas se articularían en torno a empresas privadas que

participarían de la edificación y de la administración, probablemente sea la banca la que administre. En el caso de la vivienda solamente en arrendamiento, una gestión estatal requeriría alianzas con el sector privado en favor de los aspectos operativos y de recuperación. En ese caso, el sector público captaría fondos provenientes de los alquileres.

El acondicionamiento de la vivienda existente para el alquiler es la otra gran alternativa, no excluyente, que se abre a la política pública y que operaría en un campo en que ya está resuelto el problema del suelo. El sector público apoyaría a pequeños propietarios para que amplíen su vivienda y, dentro de los estándares de vivienda decente, tengan un ingreso complementario fijo. La dación de subsidios a empresas o pequeños propietarios para la vivienda en alquiler debería condicionarse a la oferta de vivienda decente y regulada por las autoridades. Por ello, debería revisarse el marco legal referido a la regulación de la calidad de la vivienda (Reglamento Nacional de Edificaciones). La administración, como ya ocurre, estaría a cargo de las familias arrendadoras con la menor intermediación posible, a fin de que no aumenten los costos.

A partir de los diversos factores considerados, es posible afirmar que la inacción pública (con el Ministerio de Vivienda a la cabeza) solo contribuirá al incremento de “cuartos” en alquiler informal para los sectores de menores ingresos en viviendas subestándar, inadecuadas para una vida mínimamente saludable y digna tanto para arrendatarios como para inquilinos.

Referencias

- Blanco, A., V. Fretes & A. Muñoz (2014 a) *Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido*. Washington, EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Blanco, A., V. Fretes & A. Muñoz (2014 b). *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Washington, EE.UU.: BID.
- Calderón, J. (2014). “El potencial del alquiler en la política de vivienda del Perú”. En Blanco, A., V. Fretes y A. Muñoz (2014 a). *Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido*. (375-400). Washington, EE.UU.: BID.
- Calderón, J. (2012). *Estudio de mercado de alquileres en Perú*. Washington, EE.UU.: BID.
- Calderón, J. (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- CRAV, Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda. (1958). *Informe de la vivienda en el Perú*.
- Diario La Prensa, 24 de noviembre de 1960, p. 4.
- Diario La Prensa, *7 días del Perú y del Mundo*, 27 de julio de 1961.
- DNE, Dirección Nacional de Estadísticas. (1940). *Censo Nacional de Población de 1940, Volumen V, Departamento de Lima*.
- Duhau, E. & Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y Siglo XXI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2008). *Perfil sociodemográfico del Perú*.
- Junta Departamental de Lima Pro Desocupados. (1931). *Censo de las Provincias de Lima y Callao*.
- Matos, J. (1977). *Las barriadas de Lima 1957*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Paz-Soldán, C. (1957). *Lima y sus suburbios*. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Plandemet. (1967). *Censo de tugurios*. Lima, Perú: Autor.
- Rodríguez, A., Riofrío, G. & Welsh, E. (1973). De invasores a invadidos. En A. Rodríguez et al., *Segregación residencial y desmovilización política. El caso de Lima*. Buenos Aires, Argentina: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.
- Sánchez-León, A., Guerrero, R., Calderón, J. & Olivera, L. (1986). *Tugurización en Lima Metropolitana*. Lima, Perú: Centro de Estudios y Promoción del desarrollo.
- Sánchez-León, A. & Calderón, J. (1980). *El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del estado 1950-1979*. Lima, Perú: DESCO.
- Uceda, C. R. (2014). Programa de Renovación Urbana de El Porvenir, 1972-1975. *Wasi*, 1(2), 22-38.