

DESAFIOS DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA SOCIAL, LA MIGRACION Y LA DESCENTRALIZACION. ESTUDIO DE CASO EN LA CIUDAD DE TACNA¹

CHALLENGES OF SOCIAL HOUSING POLICIES, MIGRATION AND DECENTRALIZATION. CASE STUDY IN TACNA CITY

DELIA MAMANI², BRICEYDA QUIÑONEZ³

PRESENTADO : 13.05.19
ACEPTADO : 19.10.19

RESUMEN

El problema de la vivienda social durante el proceso de descentralización que se dio en la Ciudad de Tacna ha sobrellevado una serie de dificultades administrativas en relación a diversos factores institucionales así como también la aparición de nuevos actores en el proceso de descentralización del año 2002. Para ello en la Primera Sección exponemos Políticas de Vivienda social, seguido del desarrollo de los conceptos claves para finalmente presentar los resultados de la investigación basado en una estrategia cualitativa obteniendo información directa de actores involucrados. Así, sostenemos que el problema de la vivienda social ha sobrellevado una serie de dificultades administrativas en relación a factores institucionales a partir del proceso de descentralización y migración desde los primeros años del siglo veintiuno.

PALABRAS CLAVE: Descentralización, migración y vivienda social.

ABSTRACT

The problem of social housing during the process of decentralization that took place in the City of Tacna has endured a series of administrative difficulties in relation to various institutional factors as well as the appearance of new actors in the decentralization process of the year 2002. In the First Section we explain Social Housing Policies, followed by the development of the key concepts to finally present the results of the research based on a qualitative strategy, obtaining direct information from stakeholders. Thus, we argue that the problem of social housing has endured a series of administrative difficulties in relation to institutional factors from the process of decentralization and migration since the early years of the twenty-first century.

KEYWORDS: Decentralization, migration and social housing.

¹ El presente artículo muestra los resultados de la investigación "Análisis de las dinámicas socio-jurídicas en torno a las Políticas de vivienda social en el departamento de Tacna" financiado y ejecutado por la Universidad Privada de Tacna.

² Doctora, Docente auxiliar, Universidad Privada de Tacna- Perú

³ Estudiante, Universidad Privada de Tacna - Perú

INTRODUCCIÓN

Jesús Quispe, Teresa Arias y Paul Maquet (2005) coinciden en que el problema de la vivienda en el Perú es de carácter cualitativo, tomándose en cuenta las deficientes condiciones de habitabilidad, la localización riesgosa e inadecuada de las viviendas así como la precariedad habitacional. Si bien se hace mención del problema a escala nacional, consideramos que a nivel local existen determinadas particularidades cuya revisión es importante y permitirá esclarecer similares situaciones urbanas. De esta manera, tenemos indicios que nos llevan a considerar una serie de factores como la migración interna, la gobernabilidad en el proceso de descentralización y el proceso de privatización de las políticas de vivienda.

Tomando en cuenta la diversidad de factores que circundan al problema de la vivienda social desde una perspectiva jurídica, tendremos que profundizar determinados “desajustes entre el derecho válido y vigente y su eficacia real” (Tantaleán, 2016, p.13); de esta manera, caemos en la cuenta que el asunto de la vivienda no ha recibido gran atención desde la investigación jurídica. Estableciendo una búsqueda por medio de la etiqueta 'vivienda' en el Registro Nacional de Trabajos de Investigación (RENATI) se observa que existen un total de diez tesis desde el campo del derecho en el Perú tales como la ley de tributación municipal, la transferencia de bienes inmuebles, la regulación del patrimonio familiar en las uniones de hecho, entre otros.

No obstante, no solo nos encontramos ante un problema de producción científico jurídica sino que además las actuales políticas de vivienda social muestran una gran debilidad en cuanto a su éxito las cuales, en palabras de Jesús Quispe et al. (2005) se debe a la imposibilidad de que el gran público que requiere beneficiarse prioritariamente de la

vivienda social no cuenta con los requisitos reales (recursos monetarios, capacidad financiera, estabilidad laboral) como para contraer deudas a mediano y largo plazo que permitan acceder a la financiarización de los programas de vivienda social del Estado. Así, nuestro problema de investigación se proyecta a aportar tanto desde un aspecto teórico como desde un aspecto práctico.

Fuera del campo del derecho existen dos importantes trabajos de tesis: una planteada desde la ingeniería civil (Patricio, 2017) y otra planteada desde la gestión de la construcción (Santisteban, 2005). La primera de ellas, si bien busca proponer una metodología que incremente la satisfacción de los actores involucrados en los proyectos de vivienda social, tales como los usuarios, los actores financieros y el Estado, nos interesa de sobremanera las secciones dedicadas a los antecedentes del problema de investigación, el abordaje de la problemática así como el estado del arte y la gestión de la vivienda social. La segunda investigación (Santisteban, 2005) nos resulta importante en tanto que hace un recuento de las políticas de vivienda social desde la década de 1940 hasta el primer gobierno de Alejandro Toledo en el siglo veintiuno; si bien, gran parte de la investigación se muestra en la ciudad de Lima, la investigación ayuda a recorrer el desarrollo de la política de vivienda en nuestro país, identificándose dispositivos, cifras y el contexto socio histórico de los aspectos técnicos y jurídicos referentes a este sector.

Así, nuestro trabajo de investigación supone una continuidad en la revisión de las políticas de vivienda social en el Perú, de manera particular a partir del cambio de políticas y aparición de nuevos actores en el proceso de descentralización del año 2002. De la misma manera, la referencia a una ciudad intermedia, como la ciudad de Tacna, abre un abanico de posibilidades para la profundización de otros

factores en relación a la migración interna y al grado de institucionalidad en el proceso de descentralización.

De manera que describir el problema de la vivienda social durante el proceso de descentralización en la ciudad de Tacna corresponderá a un diseño cualitativo de investigación basado en la revisión documental y la entrevista exploratoria de actores involucrados pudiendo anticipar que el problema de la vivienda social ha sobrellevado una serie de dificultades administrativas en relación a factores institucionales a partir del proceso de descentralización y migración desde los primeros años del siglo veintiuno.

MARCO TEÓRICO

Como hemos referido en la introducción, el problema de la vivienda en el Perú ha sido investigado por diversos autores (Patricio, 2017; Calderón, 2015; Maquera, 2015; Santisteban, 2005; Quispe et al., 2005) en donde se puede resaltar una predominancia de estudios de caso en la ciudad de Lima además de coincidir en la aparición de la empresa privada como uno de los actores principales en las políticas de vivienda social hacia finales del siglo veinte e inicios del veintiuno, como sugiere Guillermo Santisteban (2015)

“La política neoliberal en la cual el rol que se le asigna al estado es el de facilitador de la iniciativa privada y de carácter principalmente normativo, se aplicó también el sector vivienda. Se deja de lado el esquema aplicado desde los años sesenta; ahora la vivienda debiera ser resuelta por el mercado” (p.150).

Al ser nuestro problema cómo se desarrolla la política de vivienda social durante el proceso de descentralización consideramos las variables de las políticas de vivienda social y el proceso descentralizador teniendo como una

importante variable contextual el proceso migratorio de fines de los años noventa e inicios del 2000. De esta manera, nuestra hipótesis asume que el proceso de descentralización afectará la aplicación de las políticas de vivienda en el Perú, tomando como caso de estudio la ciudad de Tacna.

Políticas de Vivienda Social

Wilder Patricio (2017), refiere que la vivienda social es un tipo de vivienda pensado para aquellas personas que no pueden acceder a una vivienda por medio de un mecanismo normal dentro del mercado inmobiliario. De ahí que se propongan políticas sociales de acceso a la vivienda que contrarresten aquel déficit de viviendas suministrando infraestructuras de bajo costo además de contar con servicios básicos como energía eléctrica, agua, desagüe, entre otros servicios.

Por otro lado Sandra Meza (2016) considera que la vivienda, como unidad básica de la ciudad, presenta determinadas características clave en cuanto a la consideración de la vivienda de interés social. Siendo así que la vivienda de interés social debe cumplir cuatro aspectos básicos: **el diseño arquitectónico, las consideraciones urbanísticas, los aspectos económicos y las consideraciones sociales.**

El concepto de vivienda social en **tanto economía**, implica los proyectos o el financiamiento de los mismos, el uso de determinados materiales, métodos de construcción y tiempo de la obra, así como los costos de mantenimiento y la concentración en altura. El financiamiento de los proyectos puede ser público o privado; no obstante, para algunos casos como el peruano, el financiamiento de la vivienda social ha trasladado la mayoría de la responsabilidad del sector público hacia el sector privado.

Finalmente, Sandra Meza (2016) toma en cuenta las **consideraciones sociales** como un elemento básico para el concepto de vivienda

social, abarcándose la mixtura social y la generación de identidad. Al momento de concebirse los proyectos de vivienda social debe procurarse no aumentar brechas de discriminación o segregación espacial, debiéndose procurar una mixtura social donde pueda convivirse de manera comunitaria. Una manera de proyectarse soluciones a esta problemática consiste en integrar viviendas privadas con viviendas sociales de forma intercalada promoviendo la diversidad del barrio y por ende una identidad heterogénea que no discrimine, estigmatice o segregue.

Proceso de Descentralización y Procesos de Migración Interna en el Siglo XXI

Un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (Rodríguez, 2004) considera que el abordaje de los fenómenos migratorios tienen una variada gama de análisis teóricos y operativos clasificados en cuatro ámbitos. El primero de ellos referente al estudio de las migraciones como campo transdisciplinario desde la sociología, antropología, demografía, ciencia política o geografía, implicando la serie de teorías que pueden construirse a partir de cada una de estas disciplinas y sus relaciones. En segundo lugar, el abordaje de la migración como un fenómeno que abarca diversos procesos, mecanismos y factores que determinan el hecho de migrar. En tercer lugar, la atención en torno a las distinción de aspectos de la migración como flujos y decisiones. Y, en cuarto lugar, un abordaje en torno a propuestas conceptuales donde se analizan diversas etapas del proceso migratorio, entendidos desde la transición urbana donde se considera un lugar de destino migratorio generalmente más desarrollado.

No obstante, la mencionada investigación revisa una serie de tipologías y teorías migratorias de las que consideramos importante dar cuenta: la migración y las disparidades territoriales, migración y ajustes de la economía y los mercados de trabajo, migración y factores de expulsión y atracción, la

decisión migratoria, las redes migratorias y la nueva economía de la migración.

La tipología migratoria en base a las disparidades territoriales hace un especial énfasis en el aspecto laboral como principal motivo de movilidad, así “salvo tipos específicos de migración – de jubilados, de estudiantes y, eventualmente, de la familia directa de alguien que migró con antelación – la migración entre regiones sólo parece factible o por lo menos sustentable si conduce a la obtención de un trabajo” (Rodríguez, 2004, p. 20). No obstante, existen ciertas debilidades sobre esta tipología en tanto que los posibles réditos económicos generados en el lugar de destino no siempre equiparán los costos directos e indirectos de la experiencia migratoria, además que las disparidades territoriales pueden considerarse en un sentido inverso, además de la heterogeneidad en los procesos y motivos migratorios.

La tipología migratoria relacionada al ajuste de economías y mercados laborales indica el equilibrio de este último en base a las diferencias salariales que pueden existir entre una y otra región, el ejemplo más popular refiere a la migración del campo a la ciudad industrial; sin embargo, la migración no siempre discurre hacia la disminución de las desigualdades territoriales sino que incluso las acentúa.

Generalmente se reduce la decisión de migrar a un aspecto básicamente laboral, en base a una evaluación costo-beneficio de la experiencia migratoria frente a las posibilidades laborales y económicas en el lugar de origen. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que la experiencia migratoria trasciende el simple traslado para considerar otro tipo de costos de índole familiar o social, siendo necesario la reevaluación del costo-beneficio laboral como único determinante ante la decisión de migrar. De esta manera, según Cécile Détang-Dessendre (citada por Rodríguez, 2004) pueden considerarse diversos motivos de movilidad según el ciclo de vida del migrantes, así en el

período juvenil predominan motivos laborales, en la adultez motivos laborales, residenciales y/o familiares, mientras que en el caso de la movilidad de adultos mayores pueden predominar motivos de carácter ambiental, climático o de disponibilidad de servicios.

Asimismo es importante resaltar el rol de las redes migratorias como vínculos entre el lugar de origen y el de destino, donde pueden diferenciar redes en base a comunidades, clases sociales, entre otros; siendo que estas redes son capaces de fortalecer o reorientar las corrientes migratorias.

En lo que corresponde al caso peruano, existe un importante estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2011), el cual analiza el desarrollo del sistema de ciudades a nivel nacional estableciendo un comparativo demográfico del año 2002 al 2007. Es importante anotar este estudio pues las dinámicas migratorias internas del Perú provenientes de mediados del siglo veinte presentan una fuerte tendencia del campo a la ciudad, distando ésta de la corriente migratoria del siglo veintiuno donde se refuerza una corriente migratoria entre ciudades⁴.

Así, la migración de mediados del siglo veinte se desarrolló en “un contexto de industrialización por sustitución de importaciones” (INEI, 2011, p.10) donde se incidió en la mejora de los servicios urbanos tales como educación, salud, saneamiento; en detrimento del crecimiento de la brecha en relación al campo, situación por la cual se incrementaron las corrientes migratorias del campo a la ciudad.

Las corrientes migratorias del campo a la ciudad durante la segunda mitad del siglo veinte conllevaron a la reconfiguración del sistema de ciudades en el Perú. Así “desde la década de 1940 el sistema de ciudades se presentó muy

dinámico al variar constantemente en su composición por rangos, debido a que los conglomerados van creciendo en tamaño y por ello van movilizándose de un rango a otro, con entradas y salidas continuas” (INEI, 2011, p.11). De esta manera la ciudad de Lima, considerada en 1940 como la única ciudad grande pasa a ser metrópolis para 1961; mientras que las ciudades intermedias mayores pasan de cero en 1940 a 17 para el año 2017, las ciudades intermedias menores de 01 (Arequipa) en 1940 a 13 ciudades para el 2017 y, finalmente, las ciudades pequeñas de 08 a 45.

Así, la modificación de los conglomerados en el sistema de ciudades, producto de la migración del campo a la ciudad, conllevará a nuevas dinámicas migratorias para el siglo veintiuno, mostrándose determinadas tendencias. El primer hallazgo indica que la tendencia migratoria mantiene una lógica hacia las ciudades mayores, siendo que la población se ha ampliado en las ciudades metropolitanas, ciudades grandes y ciudades medianas mayores, reduciéndose en las ciudades medianas menores y las ciudades pequeñas. Además, se hace especial incidencia en que, si bien la población ha aumentado en las ciudades mencionadas, únicamente las metrópolis muestran saldos migratorios positivos en donde la frecuencia de la inmigración es superior en la emigración. Esto último “expresaría el papel gravitante que continúa teniendo la ciudad de Lima en los diversos campos de la vida nacional, así como las dificultades que presenta el proceso de regionalización y descentralización para constituir a otras ciudades en reales polos de desarrollo alternativo que ofrezcan mejores condiciones de vida a la población” (INEI, 2011, p.11).

Esta última situación fortalece el argumento en donde la ciudad de Lima y las desigualdades que manifiesta se convierten en

¹ Considerando a éstas como conglomerados poblacionales mayores a los 20 mil habitantes.

el principal factor de expulsión de los otros conglomerados que forman parte del sistema de ciudades, siendo que la única ciudad metropolitana se constituye en el principal centro de migraciones.

El sistema nacional de ciudades está compuesto por un total de 79 conglomerados urbanos (INEI, 2011), de las cuales únicamente 29 han mostrado algún nivel de atracción se resaltan siete ciudades con un alto nivel del mismo, a saber: El Pedregal (Arequipa), Puerto Maldonado (Madre de Dios), Sechura (Piura), Tarapoto (San Martín), Lima (Lima), Trujillo (La Libertad) y Tacna (Tacna). El mencionado estudio subdivide estas siete ciudades en tres grupos:

- Ciudades relacionadas con procesos de explotación de recursos naturales como polo de atracción de migraciones, entre las que se encuentran El Pedregal, Puerto Maldonado, Sechura y Tarapoto.
- Ciudades dinámicas por su desarrollo integral como Lima y Trujillo.
- Ciudades relacionadas a su dinámica comercial y de servicios como atracción de migraciones, Tacna.

Así, la ciudad de Tacna se convierte en un eje importante de desarrollo, principalmente comercial, que se constituye en un polo de migración interurbano, conllevando a que la demanda de vivienda aumente en relación a otras ciudades.

De esta manera nuestra investigación se ubica en la ciudad de Tacna como escenario de análisis respecto a las políticas de vivienda social en el marco de la descentralización, por lo que consideramos una revisión de las políticas y percepciones de funcionarios públicos departamentales del sector vivienda entre los años 2003 a la actualidad. Esto último nos lleva a considerar las diversas gestiones de Gobierno Regional desde el proceso de descentralización

iniciado en el gobierno de Alejandro Toledo; en lo que respecta al abordaje de los usuarios, hemos tomado en cuenta Asociaciones de Vivienda que han sido usuarias de los programas de vivienda o han establecido esta demanda como origen de su organización civil y ciudadana.

El proceso de descentralización desarrollado a inicios del siglo veintiuno, cuenta con importantes antecedentes que pueden rastrearse desde la década de 1980 (Contraloría General de la República, 2014). Anterior a los planteamientos de descentralización de la década del ochenta es menester anotar que desde inicios de la República hasta las reformas del Gobierno Militar de la década del 70, a parecer de Carlos Monge (2006), “el Estado central fue el portavoz de la modernidad frente a la naturaleza retrógrada de las relaciones económicas, sociales y políticas prevalecientes en un mundo regional que era casi por definición rural” (p.56). Debate entre centro y regiones que puede ser rastreado hasta los debates entre liberales y conservadores durante el siglo XIX, así como el debate entre terratenientes locales y regionales frente a las clases medias modernizantes del gobierno central (Monge, 2006).

Sin embargo, durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990) se impulsan la desconcentración del Estado por medio de microrregiones a cargo de gerentes designados por el Gobierno Central (Contraloría General de la República, 2014). No obstante, en marzo de 1987 se aprobará la Ley N°24650 “Ley de Bases de la Regionalización” el cual se implementará a fines de 1989 cuando el Congreso de la República aprobó 12 leyes que crearían las regiones entendidas como agrupación de departamentos. De esta manera, para nuestro caso de estudio, la Región José Carlos Mariátegui fue creada por la Ley N° 25023 y agrupaba a los departamentos de Tacna, Moquegua y Puno.

Así, a los recién creados Gobierno Regionales se les atribuyeron facultades que iban desde legislar así como crear instituciones y empresas públicas; sin embargo, las facultades en materia fiscal no habían sido aún delegadas. El documento de la Contraloría General de la República (2014) considera que la fase de implementación de la regionalización a fines de la década del 80 e inicios del 90 presentó una gran dificultad en cuanto a la deficiente correspondencia entre la dirección de política económica que asumió el Gobierno Central y la que venían asumiendo los Gobierno Regionales. De esta manera

“la regionalización era deudora de un régimen de acumulación desarrollista que trasladó a los gobiernos regionales algunas de las competencias planificadoras y de intervención del Estado en la economía, pero que desde la segunda mitad de la década del 80's entró en crisis” (Ortiz, 2017, p.27)

Simultáneamente, mientras los gobiernos se enmarcaban en una perspectiva desarrollista, el Gobierno Central asumía un enfoque neoliberal, lo que implicaba el desmontaje de competencias y facultades de gobiernos intermedios desde la “planificación de políticas públicas, coordinación de las intervenciones en el territorio, incidencia en los modos de regulación de la producción, la circulación y el consumo de mercancías, entre otros.” (Ortiz, 20017, p.27).

En consecuencia, posterior al autogolpe del 5 de abril de 1992, mediante el Decreto Ley N° 25432 el gobierno de Alberto Fujimori dispuso la instalación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) bajo el mando del Ministerio de la Presidencia, los cuales centralizaron la toma de decisiones hasta el proceso de descentralización del año 2002. Según Javier Azpur (2012) el proceso de las CTAR hacia los Gobierno Regionales arrastró

una serie de inconvenientes como la herencia clientelista y de control político de los Consejos Transitorios de Administración Regional, la duplicidad de funciones entre los Gobiernos Regionales y las direcciones sectoriales ministeriales, además de la falta de adecuación de los sistemas administrativos y de personal de gobierno.

Los Gobierno Regionales, institucionalmente herederos de las CTAR, se construyeron como unidades de gobierno controladas por el gobierno central desatendiendo “la posibilidad de responder a la diversidad de nuestras realidades territoriales, como de innovar, en lo que se refiere a la adecuación de las políticas públicas a las características, potencialidades y limitaciones de cada departamento” (Azpur, 2012, p.139). Las políticas de vivienda, construcción y saneamiento no fueron la excepción.

En definitiva, nos encontramos ante una situación nacional de déficit cualitativo de la vivienda (Quispe et al, 2005) profundizado por una privatización de esta política sectorial, situación que es susceptible de agravarse en determinadas ciudades con mayores niveles de atracción poblacional en el sistema nacional de ciudades, tales como El Pedregal, Puerto Maldonado, Sechura, Tarapoto, Lima, Trujillo y Tacna (INEI, 2011). Descartando a Lima, las otras ciudades presentan un reto aun mayor ante un proceso de descentralización y regionalización con altas debilidades institucionales.

RESULTADOS

El marco jurídico principal y general es nuestra Constitución Política del Perú del año 1993 que considera como marco protector al derecho de propiedad, concordante con las políticas de vivienda mediante la creación del consejo nacional de la descentralización posteriormente los gobiernos regionales a partir

del año 2002 en adelante ; situación que motivo las políticas de gobiernos de índole regional con autonomía normativa que permitió la regularización de las posesiones informales y su posterior titularidad de la vivienda social. En concordancia con las políticas de los gobiernos locales que coadyuvo al ordenamiento territorial y el plan de Desarrollo Urbano.

El marco normativo nacional Peruano presenta un enfoque de protección constitucional en concordancia con el Código Civil Peruano que al regular la propiedad señala que toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y reivindicación de la propiedad.

A su vez el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento en calidad de ente rector señala políticas públicas sectoriales que contribuyen a la competitividad y desarrollo territorial sostenible en beneficio preferentemente de la población de menores recursos económicos, para el cual elabora resoluciones ministeriales fortaleciendo dichas políticas al respecto en el año 1996 se crea COFOPRI entidad formalizadora de la posesión informal que a lo largo de su trayectoria institucional se ha preocupado por llegar a los sectores menos favorecidos otorgando la titularidad de sus predios situación que implica otorgarle calidad de vida para acceder al sistema financiero mediante la titularidad .

Desde el año 2002 en adelante se ha notado la política nacional descentralizadora mediante la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, eligiéndose por vez primera a los Gobiernos Regionales durante el periodo 2003 al 2006, siendo autoridades del órgano ejecutivo nuestro país se vio dividido en tres gobiernos Nacional, Regional y Local Por lo tanto, la misma Ley Orgánica de Gobiernos Regionales creó al órgano legislativo de las Regiones recayendo en el consejo regional integrado por 7 miembros que representan a nuestra región .

Con respecto a Tacna, es considerada zona fronteriza enmarcada en el auge económico y turístico situación que motivo a muchos peruanos a migrar e instalarse en nuestro territorio. De manera que genero la demanda de terrenos de propiedad del Estado y del Gobierno Regional sin embargo, no existía los mecanismo legales para la adjudicación y transferencia de los terrenos solicitados por dichos migrantes razón por el cual el Gobierno regional y el Concejo Regional, procedieron a aplicar las facultades otorgadas por la ley para proceder en nombre del Estado a crear ordenanzas y decretos regionales en aras de favorecer a los pobladores que solicitaban la propiedad de los terrenos que venían poseyendo .

El Gobierno Local representado por la Municipalidad Provincial de Tacna mediante la Gerencia de Desarrollo Urbano viene desarrollando políticas locales para el ordenamiento territorial de la provincia para el cual ha procedido emitir ordenanzas municipalidades en concordancia a la ley orgánica de municipalidades.

La Municipalidad Provincial de Tacna en calidad de propietaria de terrenos ubicados en los programas de vivienda municipal – PROMUVI atiende la necesidad de vivienda en beneficio de personas de menores recursos económicos, las que no pueden acceder a un lote de terreno por medio de otro mecanismo.

Desde la perspectiva de los dirigentes, el concepto de vivienda está íntimamente relacionada a un concepto de seguridad, el cual se traduce principalmente en seguridad jurídica representada en un título de propiedad.

“Exactamente es el sitio donde uno cobija a su familia, donde tenemos un techo, donde tenemos los servicios básicos y tratar de vivir lo mejor posible entre cuatro paredes que vendría a ser la unidad de una familia” (Dirigente 1, dirigente de vivienda de Tacna)

“Vivienda es el lugar donde residimos, desde el punto de vista jurídico, se le dice morada, domicilio, tenemos un acceso libre y manejamos nuestra vida dentro de ella, y que para vivir hay que tener los servicios básicos, agua, luz, techo, una puerta de acceso y que pueda desarrollarse la privacidad dentro de ella” (OEABI Primer Período Tacna).

El aspecto social de la vivienda se interrelaciona con la situación actual de las políticas del sector. Nuevamente, buscamos contrastar la visión de los dirigentes y los funcionarios. La ineficacia que puede existir en torno a la aplicación de las políticas de vivienda presenta diversos factores desde los intereses personales de las autoridades y la falta de interés que esto termina generando para la ciudad, hecho de corrupción en diversos niveles y además aquellos programas que “solo se da en el papel, pero en realidad no se da el apoyo”. Finalmente, los factores que conllevan a la ineficacia de las políticas de vivienda desencadenan la ocupación informal por medio de las invasiones.

“A nivel de Tacna se dan normas pero no se plasman en la realidad, por el hecho de que desde el mismo Gobierno Regional, hay muchos intereses que no apuntan a lo que es el crecimiento de Tacna, sino que únicamente vienen un rato ven la posibilidad de llevarse algo y lo hacen. Igual las municipalidades, lo único que les interesa sacar es algo de su provecho, y no dedicarse al crecimiento de Tacna, por eso no existen programas municipales o regionales, el único programa que existe es en Gregorio Albarracín, pues ni siquiera está el apoyo, solo se da el papel, pero en realidad no se da el apoyo” (Dirigente 1, dirigente)

Otra categoría a analizar está dada por las instituciones, la cual clasificamos en **relaciones interinstitucionales e institucionalidad de la política de vivienda**. De la misma manera que la sección, aquí presentaremos ambas categorías desde la percepción de los dirigentes y los funcionarios, para posteriormente establecer posibles conclusiones.

Las relaciones interinstitucionales pueden ser de diversos tipos, al interior del ejecutivo del Gobierno Regional, del ejecutivo del Gobierno Regional con el Consejo Regional (órgano legislativo); la relación del Gobierno Regional en su conjunto con otras instituciones gubernamentales a nivel local, regional y nacional conforman un gran conjunto de entidades de gobierno. Asimismo, la relación de las instituciones de gobierno se da a su vez con el sector de sociedad civil, dentro de los cuales también deberían darse diversos tipos de relaciones. Finalmente, un tercer sector conformados por la banca y las empresas privadas se constituyen en otro pilar del desarrollo de esta política. Entonces, lo que veremos a continuación es la percepción de los dirigentes y funcionarios en cuanto a las relaciones interinstitucionales:

“Muchísima, por acá el Gobierno Regional tiene dos tipos de terrenos: uno que es propiedad de ellos que son aprobados por los mismos consejeros, y otros aprobados por la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) que es en Lima. He tenido la mala suerte que es en Lima, si tuviera el caso aquí en Tacna, lo tendrían que aprobar los consejeros, y los consejeros están peleados, es decir, no hay libertad ni hay el apoyo, por ambos lados es igual. Cualquier dirigente se siente atrapado en cualquiera de estas instancias de peticiones de terrenos, es igual la

demagogia". (Dirigente 1, dirigente de vivienda)

A partir de la perspectiva de dirigentes y funcionarios, así como desde la observación podemos determinar un mapa de actores que nos permita analizar la solidez de las relaciones interinstitucionales. Así, el núcleo de la aplicación de las políticas de vivienda está determinado por el sector ejecutivo del Gobierno Regional, donde hemos considerado a tres gerencias principales:

- La Gerencia General donde se encuentra la Oficina Ejecutiva de Administración de Bienes Inmuebles (OEABI), la Oficina de Asesoría Jurídica y la Dirección de Infraestructura.
- La Gerencia Regional de Desarrollo Social, donde se encuentran la Dirección Regional de Vivienda, así como las direcciones de salud y educación.
- Y, finalmente, las oficinas que dedican a los asuntos presupuestales.

De esta manera una gestión ejecutiva sólida permitirá un primer nivel adecuado del diseño, ejecución y monitoreo de la política regional de vivienda; no obstante, una gestión pública que, por diversos razones de índole partidario o de otro tipo, sucumba ante la inestabilidad conllevará a una aplicación deficiente de la política a nivel del primer núcleo gubernamental local.

Toda necesidad de vivienda involucra la necesidad de habilitar el terreno el cual debe ir de la mano con las políticas de los gobiernos locales en el ordenamiento territorial mediante el Plan Directorio Urbano que es un instrumento de planeamiento que comprenden planes que orientan el desarrollo urbano y obliga a los involucrados a su cumplimiento.

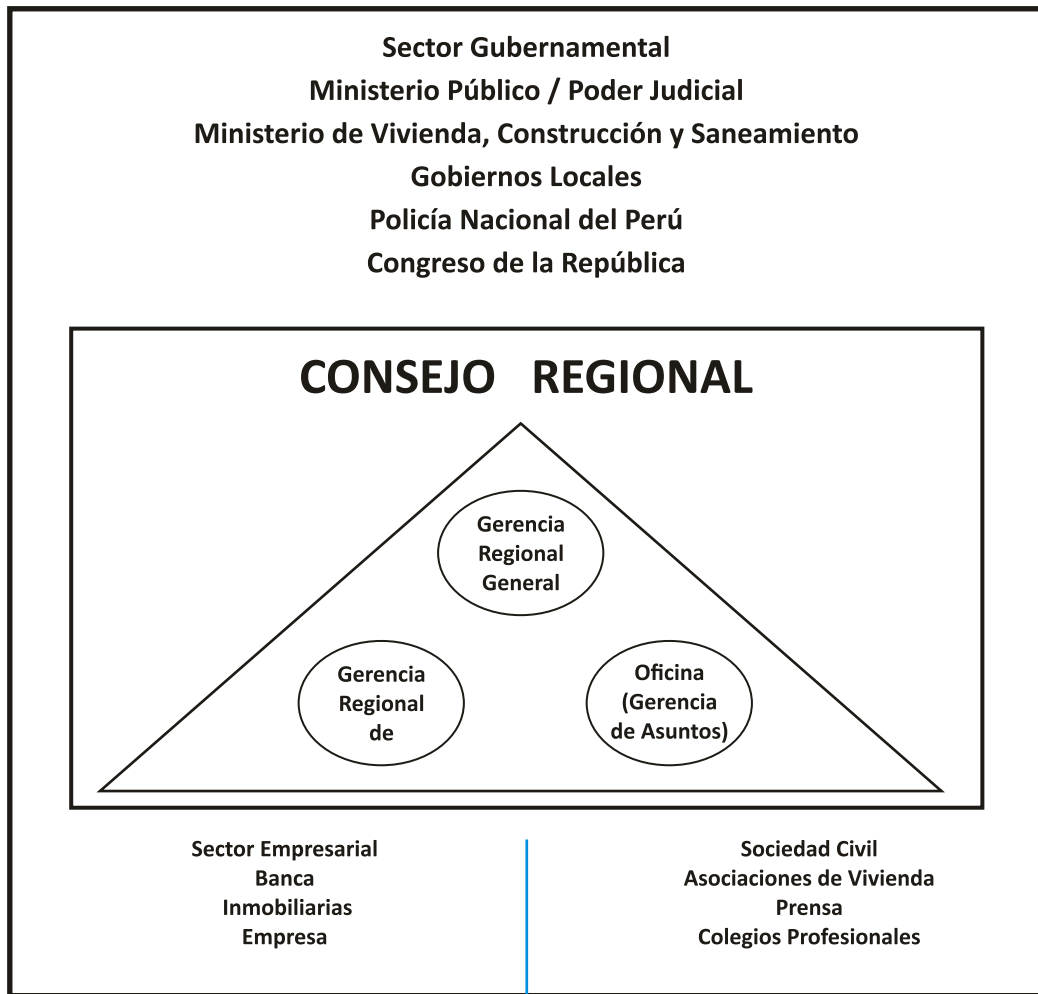
Si bien la explicación se brindó anteriormente, las políticas de vivienda social son más incisivas en el proceso de

descentralización dado que los gobiernos regionales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa y mediante el órgano ejecutivo trazan las líneas del gobierno las mismas que son aprobadas en el gobierno regional; órgano que dicta ordenanzas y decretos regionales que permitió la regularización de lotes de vivienda mediante los programas de vivienda regional (PROVIRE). Cabe resalta que antes de la dación de la ley n 27867 mediante el ministerio de vivienda saneamiento construcción – Dirección Regional de vivienda, Municipalidad Provincial de Tacna y COFOPRI se encargaron de ejecutar políticas de vivienda social sin embargo no fue de la satisfacción de la población por el hecho de existir el centralismo y tener políticas que implicaban mayor tiempo y lo engorroso del trámite para obtener una vivienda.

La migración es un factor social clave para el desarrollo positivo, porque enmarcó el crecimiento de la Ciudad, si bien al inicio se dio de manera desordenada; motivó a que las autoridades de turno del gobierno regional implementaran políticas de gobierno para identificar y diagnosticar la necesidad de vivienda que existía en la Región. Así mismo todo proceso migratorio implica crecimiento económico y satisfacción de las necesidades básicas de la población carente de una vivienda de interés social.

Sin embargo, el sector ejecutivo del gobierno debe guardar además una armonía adecuada con el sector legislativo (Consejo Regional), el cual se observa en diversos casos como un constante actor que genera inestabilidad en la aplicación de la política así como deficiencia en la aplicación de la política. De la misma manera, velar por una institucionalidad política adecuada permitirá una óptima gestión de la política de vivienda.

Así mismo, viene procesando actos administrativos que conducen a la reversión y posterior adjudicación de lotes de vivienda.



CONCLUSIONES

Hemos contrastado que de acuerdo a las políticas del gobierno desde el año 2002 en adelante se ha consolidado la descentralización en la Región de Tacna incidiendo en la regularización de la problemática de la Vivienda Social mediante mecanismos de ordenanzas y decretos regionales y municipales.

Describir el problema de la vivienda social durante el proceso de descentralización en la ciudad de Tacna.

De acuerdo a la investigación realizada en los párrafos precedentes la vivienda social se consolidó debido al crecimiento económico de la Región y por ende la necesidad de un techo donde vivir situación que motivó los actos posesorios que realizó la población de escasos

recursos económicos en terrenos del estado de dominio privado; considerando que en ese entonces solo existía restricción en terrenos del estado de dominio público situación que acrecentó las posesiones informales motivo por el cual se creó el COFOPRI – Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal que periódicamente iba ampliando el periodo de regularización de las posesiones informales.

Toda necesidad de vivienda involucra la necesidad de habilitar el terreno el cual debe ir de la mano con las políticas de los gobiernos locales en el ordenamiento territorial mediante el Plan Directorio Urbano que es un instrumento de planeamiento que comprenden planes que orientan el desarrollo urbano y obliga a los involucrados a su cumplimiento.

Comparar la ejecución de las políticas de vivienda social antes y después del proceso de descentralización del año 2002, dado por la Ley N°27867. Si bien la explicación se brindó anteriormente, las políticas de vivienda social son más incisivas en el proceso de descentralización dado que los gobiernos regionales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa y mediante el órgano ejecutivo trazan las líneas del gobierno las mismas que son aprobadas en el gobierno regional; órgano que dicta ordenanzas y decretos regionales que permitió la regularización de lotes de vivienda mediante los programas de vivienda regional (PROVIRE). Cabe resalta que antes de la dación de la ley n 27867 mediante el ministerio de vivienda saneamiento construcción – Dirección Regional de vivienda, Municipalidad Provincial de Tacna y COFOPRI se encargaron de ejecutar políticas de vivienda social sin embargo no fue de la satisfacción de la población por el hecho de existir el centralismo y tener políticas que implicaban mayor tiempo y lo engorroso del trámite para obtener una vivienda.

Explicar el proceso migratorio hacia Tacna, como factor social clave en el desempeño de la política de vivienda social en la ciudad.

La migración es un factor social clave para el desarrollo positivo, porque enmarco el crecimiento de la Ciudad, si bien al inicio se dió de manera desordenada; motivó a que las autoridades de turno del gobierno regional implementaran políticas de gobierno para identificar y diagnosticar la necesidad de vivienda que existía en la Región. Así mismo todo proceso migratorio implica crecimiento económico y satisfacción de las necesidades básicas de la población carente de una vivienda de interés social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azpur, J. (2012). Los gobiernos regionales a una década de la reforma descentralista. En Toche, E.

(Comp.). Perú Hoy. La gran continuidad, pp.133-148. Lima, Perú: DESCO.

VÁSQUEZ RÍOS, Alberto. (2003) Derechos Reales. Tomo II. Editorial San Marcos. Lima Perú. GONZALES BARRON, Gunther. (2003) Curso de Derechos Reales. Editorial Jurista Editores. Primero edición. Lima Perú.

Contraloría General de la República. (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima, Perú: Contraloría General de la República.

Hernández, R. y Mendoza, C. (2018). Metodología de la Investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. Ciudad de México, México: McGraw-Hill Interamericana Editores.

Creswell, J. (s/f). Investigación cualitativa y diseño investigativo. Selección entre cinco tradiciones. Recuperado de <http://academia.utp.edu.co>

Calderón, J. (2015). Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. Revista Eure, 41 (122), pp.27-47. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl>

Gonzales Linares Lerio (2012) Derecho Civil Patrimonial Derechos Reales. Lima, Perú. Editorial Jurista Editores.

Guillermo Borda,A(1995). Manual de Derechos Reales. Buenos Aires, Argentina. Editorial Perrot.

Maquera, J. (2015). Conjunto residencial para reducir el déficit habitacional en el distrito y provincia de Tacna. Tesis para optar el título profesional de arquitecto. Recuperado de repositorio.upt.edu.pe

Quispe, J., Arias, T. y P. Maquet. (2005). El problema de la vivienda en el Perú: retos y perspectivas. Revista INVI, 20 (53). Recuperado de <http://www.revistainvi.uchile.cl>

Constitución Política del Perú

Patricio, W. (2017). Planificación y gestión de las necesidades y valores del Estado en los proyectos de vivienda social sostenible: estudio del caso peruano. (Tesis para optar el título de Magíster en Ingeniería Civil). Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Santisteban, G. (2005). Análisis de políticas de vivienda de interés social (1980-2004). (Tesis para optar el grado de maestro en ciencias con mención en gestión y administración de la construcción). Lima, Perú: Universidad Nacional de Ingeniería.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. (2011). Perú: migración interna reciente y el sistema de ciudades, 2002-2007. Lima, Perú: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Rodríguez, J. (2004). Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000. Santiago, Chile: CEPAL, SERIE Población y Desarrollo.

Meza, S. (2016). La vivienda social en el Perú. Evaluación de las políticas y programas sobre vivienda de interés social. Caso de estudio: Programa "Techo Propio". (Tesis de fin de Máster). Recuperado de <http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/>

Monge, C. (2006). La descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática. En Crabtree, J. (Ed.) Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980, pp. 53-72. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Ortiz, S. (2017). Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016. Quito, Ecuador: Cooperación Alemana.

Ley 27867 –Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Tantaleán, R. (2016). Tipologías de las Investigaciones Jurídicas. Derecho y Cambio Social, (43). Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es>
Wilder Eder Patricio Melgarejo (2017) "PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LAS NECESIDADES Y VALORES DEL ESTADO EN LOS PROYECTOS DE VIVIENDA SOCIAL SOSTENIBLES: ESTUDIO DEL CASO PERUANO". Lima, Perú.

CORRESPONDENCIA

Delia Mamani Huanca

995565714

deliaMamani10@hotmail.com