Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Ciencias Sociales
Unidad de Posgrado

Transformaciones de la Política Social: Análisis de "Renta Joven" y "Bolsa de Vivienda de Alquiler de Barcelona"

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales

AUTOR

Lesly Katerine HERNANDEZ HUAMAN

ASESOR

Mg. Joan LARA AMAT Y LEÓN

Lima, Perú

2025



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Hernandez, L. (2025). *Transformaciones de la Política Social: Análisis de "Renta Joven" y "Bolsa de Vivienda de Alquiler de Barcelona"*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Lesly Katerine Hernandez Huaman
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	70844713
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-6000-8878
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Joan Lara Amat y León
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06417017
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-2163-1990
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Carmen Aurora Marcela Vildoso Chirinos
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	07247484
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Cecilia Victoria Margarita Lévano Castro de Rossi
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08713505
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Anderson Alexis García Cristóbal

Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	44929422
Datos de investigación	
Línea de investigación	D.1.2.3. Política social y pobreza
Grupo de investigación	"Filosofía y Liberación"
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Coordenadas geográficas: Latitud: -12.05819215 Longitud: -77.0189181894387
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2023 - 2025
URL de disciplinas OCDE	Temas sociales https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.04.05

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE POSGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN

En Lima, a los dieciséis días del mes de diciembre del año dos mil veinticinco, mediante sustentación presencial a cargo de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, a horas 07:00 p.m., bajo la presidencia de la Dra. Carmen Aurora Marcela Vildoso Chirinos y con la concurrencia de los demás Miembros del Jurado de Tesis, se inició la ceremonia invitando a la graduanda, **HERNANDEZ HUAMAN, Lesly Katerine**, para que hiciera la exposición de la tesis para optar el **Grado Académico de Magíster en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales**. Siendo el trabajo titulado:

«Transformaciones de la Política Social: Análisis de "Renta Joven" y "Bolsa de Vivienda de Alquiler de Barcelona"»

A continuación, fue sometido a las objeciones por parte del Jurado. Terminando esta prueba y, verificada la votación, se consignó la calificación correspondiente a:

B - Muy bueno - 18

Por tanto, el Jurado, de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos, acordó recomendar a la Facultad de Ciencias Sociales para que proponga que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos otorgue el **Grado Académico de Magíster en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales** a la graduanda, **HERNANDEZ HUAMAN, Lesly Katerine**. Siendo las 8:00 pm, y para constancia se dispuso se extendiera la presente acta:

Dra. Carmen Aurora Marcela Vildoso Chirinos
Presidente

Mg. Cecilia Victoria Margarita Lévano Castro de Rossi
Miembro

Mg. Anderson Alexis García Cristóbal
Miembro

Mg. Joan Lara Amat y León
Asesor

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS Facultad de Ciencias Sociales Unidad de Posgrado DIRECCIÓN

Dra. LUISA ESTHER DÍAZ ARRIOLA
DIRECTORA DE LA UNIDAD DE POSGRADO - FCCSS

Escaneado con CamScanner

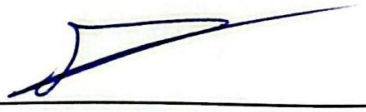
UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE
SAN MARCOS
Universidad del Perú, Decana de América

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Joan Lara Amat y León en mi condición de asesor acreditado con el Dictamen N.° 0427-UPG-F.CC.SS-2024 de la tesis de investigación académico, cuyo título es «Transformaciones de la Política Social: Análisis de “Renta Joven” y “Bolsa de Vivienda de Alquiler de Barcelona”», presentado por la bachiller Hernandez Huaman, Lesly Katerine, para optar el grado académico de Magíster en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales, CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la Plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el 5% de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del grado académico de Magíster en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales.

Lima, 27 de noviembre de 2025

Firma del asesor 

Nombres y apellidos del asesor: Joan Lara Amat y León

DNI: 06417017

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

Dedicatoria

A mis padres, María y Castulo, por su amor incondicional, su ejemplo de esfuerzo y sus sabios consejos que siempre me han guiado en los momentos más difíciles. Gracias por ser mi refugio y mi mayor inspiración.

A mis hermanas, Tatiana y Sarita, por su apoyo constante, sus palabras de aliento y por creer en mí incluso cuando yo dudaba. Su compañía y cariño han sido mi mayor motivación para seguir adelante.

Este logro es tanto mío como de ustedes. Con todo mi amor y gratitud, les dedico esta tesis.

Agradecimiento

Agradezco profundamente al catedrático Joan Lara Amat y León, mi asesor, quien desde mis años de pregrado ha sido no solo un profesor ejemplar, sino también un gran mentor. Su guía, paciencia, cariño y conocimiento han sido fundamentales para el desarrollo de esta tesis y para mi crecimiento académico, profesional y personal. Gracias por inspirarme a superar desafíos y por creer en mi potencial más de lo que incluso yo creía.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 12

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 17

Introducción 17

1.1. Preguntas de investigación 23

1.1.1. Pregunta general 23

1.1.2. Preguntas específicas 23

1.2. Objetivos de la investigación 23

1.2.1. Objetivo general 23

1.2.2. Objetivos específicos 23

1.3. Hipótesis 23

1.3.1. Hipótesis general 23

1.3.2. Hipótesis específicas 24

1.4. Justificación 24

1.4.1. Justificación de la selección de programas 25

1.5. Metodología 26

1.5.1. Descripción de la metodología 26

1.5.2. Justificación de la metodología 26

Conclusión 27

CAPÍTULO II: DEL ESTADO SOCIAL AL ESTADO FACILITADOR: FUNDAMENTOS HISTÓRICO-TEÓRICOS Y TENSIONES EN LA POLÍTICA SOCIAL CONTEMPORÁNEA 29

Introducción 29
2.1. Transformaciones del Estado y evolución de política social 30
2.1.1. El Estado de Bienestar: orígenes, modelos y tensiones actuales 30
2.1.1.1. Formación histórica del Estado de Bienestar 31
2.1.1.2. Tipologías del Estado de Bienestar 32
2.1.1.3. Desafíos contemporáneos del Estado de Bienestar 34
2.1.2. Neoliberalismo y reconfiguración del Estado 37
2.1.2.1. Crisis del Estado y giro neoliberal 37
2.1.2.2. Tensiones entre mercado y Estado 40
2.1.3. El neokeynesianismo y la reconfiguración del rol del Estado en el siglo XXI 44
2.1.3.1. La intervención del Estado neokeynesiano ante las crisis socioeconómicas 46
2.1.3.2. Formas de intervención estatal neokeynesiana en el siglo XXI 47
2.1.3.3. El neokeynesianismo y los debates actuales sobre el Estado de Bienestar 48
2.1.4. Historia y contexto de la política social: Definiciones y clasificaciones 50
2.1.4.1. Evolución histórica y conceptualizaciones de la política social 50
2.1.4.1.1. Política social en el siglo XVIII 52
2.1.4.1.2. Política social en el siglo XIX 53
2.1.4.1.3. Política social en el siglo XX 54
2.1.4.1.4. Política social en el siglo XXI 57
2.1.4.2. Definiciones, clasificaciones y contexto de la política social 59
2.1.4.2.1. Enfoques conceptuales y tipologías de la política social 59
2.1.4.2.2. La política social como derecho y estrategia estatal 62
2.1.4.2.3. Políticas sociales: focalización, desregulación y privatización 63
2.1.4.2.4. Diferencias regionales: la política social en el mundo 65
2.2. Transformaciones de la política social de vivienda y programas sociales 72
2.2.1 Evolución histórica y teórica de las políticas y programas sociales de vivienda 72
2.2.1.1. Primeras acciones estatales antes del siglo XIX 74
2.2.1.2. Políticas de viviendas y programas sociales en el siglo XIX 76
2.2.1.3. Políticas de vivienda pública en el siglo XX 77

2.2.1.4. Reformas neoliberales de las políticas de vivienda y perspectivas actuales....78
2.2.2. Impacto social de las políticas y programas sociales de vivienda....82
2.2.2.1. Evaluación del bienestar social....82
2.2.2.2. Vivienda social: concepto, historia y rol actual....84
2.2.2.3. Vivienda como derecho y dimensión social....86
2.2.2.4. Bienestar habitacional: más allá del techo....89
2.2.3. Enfoques críticos en políticas de vivienda....91
2.2.3.1. Del derecho social a la mercancía....91
2.2.3.2. Financiarización y dominio del sector privado....94
2.2.3.3. Perspectivas emergentes: derecho a la ciudad y justicia espacial....96
Conclusión....98

CAPÍTULO III: TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL PERÚ: ANÁLISIS HISTÓRICO-CRÍTICO (1980–2025).....100

Introducción....100
3.1. Políticas sociales y políticas de vivienda hasta 1990 en Perú....101
3.1.1. Formación del Estado social y política social....101
3.1.2. La descentralización como estrategia de desarrollo en el segundo gobierno de Belaúnde....102
3.1.2.1. La Constitución de 1979 y el Plan Nacional de Regionalización (1984).....104
3.1.3. Primeras políticas de vivienda (1912–1990)....105
3.2. Reconfiguración neoliberal de la política social y política de vivienda (1990–2008) en Perú....110
3.2.1. Contexto económico-político de la política social....110
3.2.2. La descentralización a inicios del 2000: avances normativos....113
3.2.2.1. Competencias nivel nacional, regional y local....114
3.2.2.2. La descentralización en políticas de vivienda....119

3.2.3. Programas de vivienda representativos: FONAVI, MIVIVIENDA y Techo Propio 121
3.2.3.1. Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) 121
3.2.3.2. Fondo MIVIVIENDA 122
3.2.3.3. Techo Propio 122
3.3. Política social y política de vivienda en Perú: panorama actual 125
3.3.1. Dinámicas del mercado y modelo subsidiario en la política social 125
3.3.2. Descentralización y gestión territorial del acceso a la vivienda 128
3.3.2.1. Competencias nivel nacional, regional y local 128
3.3.2.2. La descentralización en políticas de vivienda 133
3.3.3. Política de vivienda: desigualdad urbana e informalidad 135
Conclusión 139

CAPÍTULO IV: TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA: DEL ESTADO DE BIENESTAR A LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO (1980–2025) 141

Introducción 141
4.1. Herencia del franquismo y desarrollismo antes de 1982 142
4.1.1. Universalización de servicios y políticas de vivienda 142
4.1.2. Políticas de vivienda en el franquismo: centralismo y control estatal 151
4.2. Consolidación del Estado de Bienestar en España y auge inmobiliario (1982–2008) 160
4.2.1. Marco sociopolítico de la política social 160
4.2.2. La Unión Europea, el Estado de las Autonomías y la descentralización de las políticas sociales 164
4.2.2.1. La Unión Europea en la política social y política de vivienda 165
4.2.2.2. Transferencia de competencias a comunidades autónomas y municipios 166
4.2.2.3. La descentralización en políticas de vivienda 171
4.2.3. Política de vivienda: mercantilización de la vivienda protegida 172

4.3. Crisis financiera y reconfiguración de políticas sociales y políticas de vivienda (2008–2025)....178
4.3.1. Contexto y repercusiones de la crisis financiera de 2008....178
4.3.2. Política social: reformas estructurales tras la crisis....179
4.3.3. Nuevas lógicas de descentralización y gestión habitacional local....185
4.3.3.1. La Unión Europea: incidencia en la política social y política de vivienda....186
4.3.3.2. El papel de los municipios en políticas de vivienda....187
4.3.3.3. Transformaciones en la gestión local: el Ayuntamiento de Barcelona....188
4.3.4. Actuales tensiones en la política de vivienda....189
Conclusión....195

CAPÍTULO V: IMPACTO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN PERÚ Y ESPAÑA: DESAJUSTES, DESIGUALDADES Y DESAFÍOS ESTRUCTURALES ..198

Introducción....198
5.1. Desajustes en las políticas de vivienda: las condiciones sociales reales....199
5.2. Desigualdades en la política de vivienda: la fragmentación urbana....204
5.3. Desafíos estructurales en la política de vivienda: limitaciones institucionales....207
Conclusión....214

CAPÍTULO VI: PROGRAMAS DE VIVIENDA EN PERÚ Y ESPAÑA: RENTA JOVEN Y BOLSA DE VIVIENDA DE ALQUILER....216

Introducción....216
6.1. Programa de vivienda en Perú: Renta Joven....217
6.1.1. Antecedentes....217
6.1.2. Contexto y origen del programa....217
6.1.3. Objetivos y proceso de postulación....219
6.1.4. Perfil de los beneficiarios....221
6.1.4.1. Requisitos para acceder al Bono Renta Joven....221

6.1.4.2. Obligaciones y condiciones del beneficiario 222
6.1.4.3. Causales de pérdida del bono 222
6.1.5. Características y ubicación de la vivienda 223
6.2. Programa de vivienda en España: Bolsa de Vivienda de Alquiler 224
6.2.1. Antecedentes 224
6.2.2. Contexto histórico del programa 225
6.2.3. Estructura, objetivos y actores involucrados 228
6.2.4. Perfil de los beneficiarios 230
6.2.5. Tipología de vivienda, precios y beneficios 232
6.2.6. Proceso de Postulación 236
6.2.6.1. Para propietarios 236
6.2.6.2. Para inquilinos 237
Conclusión 238

CAPÍTULO VII: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA: RENTA JOVEN (PERÚ) Y BOLSA DE VIVIENDA DE ALQUILER (ESPAÑA) 240

Introducción 240
7.1. Cobertura, acceso y focalización: ¿a quiénes llegan las políticas? 241
7.2. Derecho a la vivienda vs. lógica de mercado: una aproximación al impacto social 251
7.3. Seguimiento: ¿acompañamiento o desvinculación? 266
7.4. Gestión institucional y articulación territorial: gobierno local versus gobierno nacional 273
7.5. Impacto social: redistribución, participación ciudadana y sostenibilidad 275
7.6. Proyección futura: entre la transformación y la reproducción del modelo 283
Conclusión 286

CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 289

8.1. Conclusiones 289

8.2. Recomendaciones 295

BIBLIOGRAFÍA 298

1. Libros 298

2. Artículos y capítulos académicos 306

3. Tesis académicas 312

4. Ponencias 313

5. Informes y documentos institucionales 313

6. Legislación 315

7. Artículos de periódicos 317

8. Películas o documentales 319

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Precio del m2 y Variación en distintos distritos de Barcelona 235

Tabla 2: Evolución del número de contratos firmados en Lima Metropolitana en el programa Renta Joven en Perú (2019–2024) 242

Tabla 3: Evolución del monto del subsidio y del ahorro en el programa Renta Joven en Perú (2019–2024) 243

Tabla 4: Contratos firmados en los programas Bolsa de Vivienda de Alquiler y Bolsa Joven de Vivienda en Barcelona (2005–2021) 244

Tabla 5: Distribución de contratos de alquiler según número de ciudadanos que firman en el programa Renta Joven, 2019–2024 245

Tabla 6: Distribución de contratos de alquiler según intervalos de monto mensual cubierto por el arrendatario (S/.) en el programa Renta Joven, 2019–2024 247

Tabla 7: Evolución de los contratos presentados y ayudas para alquiler y bolsa de vivienda por distrito de Barcelona (2009–2021) 250

Tabla 8: Distribución de beneficiarios del programa Renta Joven según duración del subsidio por año (2019–2024) 252

Tabla 9: Distribución de contratos de alquiler según intervalos de cuota de mantenimiento mensual (S/.) en el programa Renta Joven, 2019–2024.....254
Tabla 10: Rango y promedio del costo mensual de alquiler de todos los contratos por distrito en el programa Renta Joven 2019-2024.....256
Tabla 11: Diferencial de precios entre el alquiler social y el de mercado: análisis de la renta de alquiler en Barcelona (2009–2021).....258
Tabla 12: Evolución del número de contratos firmados a nivel nacional en el programa Renta Joven en Perú (2019–2024) 268
Tabla 13: Evolución de la tipología de intervenciones para la mediación y acompañamiento en el acceso y mantenimiento de la vivienda (2015–2018) 270
Tabla 14: Distribución de contratos de alquiler según intervalos de costo mensual (S/.) en el programa Renta Joven, 2019–2024.....276
Tabla 15: Análisis de la demanda y capacidad de respuesta del programa de Bolsa de Vivienda de Alquiler en Barcelona (2009–2021).....277
Tabla 16: Análisis de la oferta efectiva y disponibilidad de viviendas en el programa de alquiler social de Barcelona (2009–2021).....277
Tabla 17: Incentivos económicos a propietarios: evolución del importe y cobertura de la subvención equivalente al 50% del IBI (2009–2019).....279
Tabla 18: Bonificación del 95% del IBI a propietarios en el marco del programa de alquiler social en Barcelona (2020–2021).....280

INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo XX y las primeras décadas del XXI, el mundo ha atravesado profundas transformaciones estructurales que han reconfigurado las formas de organización estatal, los mecanismos de producción y distribución del bienestar, puesto que procesos como la globalización, la financiarización de la economía, las crisis del capitalismo y los avances tecnológicos han puesto en debate los modelos clásicos de intervención pública, generando múltiples respuestas institucionales que van desde el fortalecimiento de esquemas universales hasta la adopción de prácticas neoliberales centradas en la eficiencia, la competitividad y la reducción del rol estatal.

Todo ello llevó a que el rol del Estado sea sujeto de continuos cambios, pasando de ser garante directo de derechos sociales a tener una posición más subsidiaria o mediadora, lo que impactó directamente en la configuración de las políticas públicas y derechos sociales, destacando el derecho a la vivienda que se ha visto progresivamente subordinado a las lógicas del mercado inmobiliario, generando nuevas formas de exclusión residencial, especulación urbana y desigualdad territorial que afectan de forma desfavorable a los sectores populares.

Es a partir de esta reconfiguración del rol del Estado, que se afirma que la estructura y orientación de las políticas sociales también han pasado por transformaciones significativas, puesto que, la tradicional función estatal de provisión directa fue progresivamente desplazada —en muchos contextos— por mecanismos de focalización, subsidios, externalización de servicios y alianzas público-privadas, que responden más a lógicas del mercado que demandas sociales. Este cambio, enmarcado dentro de las dinámicas globales de reestructuración económica y consolidación del paradigma neoliberal, ha impactado no solo en las formas de intervención social, sino también en las concepciones mismas de ciudadanía, derechos y justicia social. En consecuencia, resulta necesario analizar críticamente cómo estas transformaciones afectan el modo en que los Estados responden a necesidades esenciales como el acceso a la vivienda, y qué tipo de modelos, programas o proyectos sociales proyectan a través de las políticas que implementan.

Más aún porque en los últimos años, el derecho a la vivienda se posiciona como uno de los más tensionados dentro de la política social contemporánea, ya que lejos de constituir un simple bien de consumo, la vivienda cumple funciones esenciales para la reproducción social, puesto que es espacio de cuidado, protección, identidad e inserción en la vida urbana, por lo cual, no puede desvincularse de su condición de derecho humano. No obstante, en el contexto actual, se ha convertido en un espacio de confrontación de intereses entre privados y demandas

sociales urgentes. Más aún porque en lugar de garantizar acceso universal, muchos modelos de política de vivienda han optado por esquemas que refuerzan la segmentación, la mercantilización y la exclusión territorial.

En este marco, la presente investigación, titulada *Transformaciones de la política social: análisis de "Renta Joven" (Perú) y "Bolsa de Vivienda de Alquiler" (España)*, se plantea como un estudio teórico, analítico y crítico sobre las transformaciones de la política social, así como su impacto en el ámbito habitacional, ya que a lo largo del trabajo, se desarrolla un sólido marco conceptual y teórico que examina las transformaciones del rol del Estado, los enfoques que han orientado las políticas sociales y los debates en torno al derecho a la vivienda y la justicia social. Del mismo modo, se realiza una revisión histórica de los procesos sociopolíticos que marcaron el desarrollo de las políticas sociales y de vivienda en Perú y España, analizando su evolución desde la perspectiva de los modelos de intervención estatal.

Como culminación del análisis, el estudio incorpora una comparación entre dos programas concretos —Renta Joven y Bolsa de Vivienda de Alquiler— permitiendo examinar, desde la práctica institucional, las diferencias estructurales, conceptuales y operativas entre ambos enfoques, lo que permite no solo describir dichas políticas, sino también analizar sus implicancias sociales y su capacidad para garantizar el derecho a una vivienda en contextos atravesados por la desigualdad urbana y la mercantilización del bienestar.

En este sentido, el primer capítulo del trabajo establece el marco general de la investigación, comenzando con la identificación del problema central a abordar, para luego presentar las preguntas de investigación, los objetivos, las hipótesis y la justificación del trabajo, además, se realiza una descripción concisa de la metodología, el enfoque de investigación, así como, las técnicas de recolección de información y datos.

Continuando con el desarrollo de la investigación, el segundo capítulo aborda el marco teórico que sustenta el análisis, desarrollando conceptos clave como Estado de bienestar, neoliberalismo, Neokeynesianismo, política social, políticas sociales de vivienda, programas e impacto social. De igual forma, se examinan las diferentes tipologías de políticas sociales —asistenciales, universales, focalizadas y subsidiarias— con el fin de comprender cómo cada enfoque influye en la manera de conceptualizar, diseñar y ejecutar los programas sociales. También se analizan las transformaciones teóricas que ha experimentado la política social de vivienda a lo largo del tiempo, así como los fundamentos que permiten evaluar su impacto social en la ciudadanía, no solo desde una perspectiva cuantitativa, sino también desde una mirada crítica sobre la equidad, la inclusión y la función social de la vivienda.

En base a esa información, en el capítulo III, se examina la evolución de la política social y habitacional del Perú desde antes de 1980 hasta 2025 (fecha en la cual es entregada la tesis), considerando su vínculo con los procesos de transformación del Estado, las reformas estructurales (descentralización y competencias), así como las dinámicas del mercado inmobiliario. Por consiguiente, el análisis se organiza en tres momentos: los antecedentes históricos y primeras intervenciones estatales previas a 1990; la reconfiguración neoliberal de la política social y habitacional entre 1990 y 2008; y el panorama desde el 2008 hasta 2025, examinando las tensiones entre política social, informalidad urbana, subsidios a la demanda y sostenibilidad. Esta periodización permite comprender cómo el contexto político, económico y social condiciona las formas de intervención pública en la ciudadanía, así como los alcances y límites del modelo subsidiario en la producción del bienestar habitacional.

En continuidad con el análisis realizado en el caso peruano, el cuarto capítulo aborda la evolución de la política social y habitacional en España, situando su desarrollo en el marco de los procesos históricos, políticos y económicos que definieron la configuración del Estado de bienestar en Europa. Por ello, el capítulo se estructura en tres momentos: primero, se examina la herencia del franquismo y el desarrollismo antes de 1982; luego, se analiza el periodo entre 1982 y 2008, caracterizado por la consolidación institucional del Estado de Bienestar y la intensificación de la mercantilización de la vivienda; y finalmente, se estudia el periodo comprendido entre 2008 hasta junio de 2025, marcado por el impacto de la crisis financiera global y la reconfiguración de las políticas sociales bajo nuevas tensiones sociales y urbanas.

Es a partir del análisis de los dos capítulos anteriores, que en el capítulo V, se discute el impacto social de las políticas de vivienda desarrolladas en ambos países, examinando su influencia en la calidad de vida, el acceso equitativo a una vivienda digna y la reducción de desigualdades. En esa misma línea, se examinan sus efectos socioeconómicos y su relación con el bienestar ciudadano, considerando los desafíos en su implementación y la sostenibilidad de estos, para luego analizar la capacidad de las políticas desarrolladas para responder a las necesidades habitacionales y fortalecer la cohesión social.

Luego de esta revisión histórica, teórica y analítica del impacto social de las políticas sociales desarrolladas en Perú y España, el capítulo VI describe a detalle dos programas sociales de vivienda: *"Renta Joven"*, en el caso peruano, y *"Bolsa de Vivienda de Alquiler"* en el español, explicando previamente en ambos casos, antecedentes de los programas, para luego examinar el contexto de su origen, sus características, objetivos, perfil de los

beneficiarios, así como el proceso de postulación, los beneficios que reciben quienes postulan a los programas, entre otros aspectos, que permitan un análisis comparativo posterior de ambos.

Lo que evidencia que, en el capítulo VII se lleva a cabo una comparación de los programas de vivienda previamente descritos, examinando sus diferencias en enfoque y aplicación dentro de la política social de vivienda. Todo ello, desde una mirada social teórica, que trasciende los datos oficiales, puesto que se examina críticamente el impacto social del diseño, la implementación, el monitoreo y los resultados de cada programa, analizándolos desde la orientación de la política social que la sustenta y su trasfondo. En particular, se discute cómo estas perspectivas influyen en su desarrollo, destacando el rol del Estado como un factor clave en su alcance y eficacia.

Finalmente, el capítulo VIII presenta las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis desarrollado a lo largo del estudio. En esta sección se articulan los principales hallazgos teóricos, históricos y comparativos, que discuten las transformaciones en el rol del Estado y los distintos enfoques que han configurado la política social en el ámbito de la vivienda. A partir de esta base, se identifican los alcances y limitaciones que caracterizan los modelos analizados, destacando las diferencias estructurales entre los programas "Renta Joven" en Perú y "Bolsa de Vivienda de Alquiler" en España.

Además, si bien el estudio de estos casos permite evidenciar contrastes significativos en términos de orientación y efecto social, las conclusiones no solo se limitan al análisis de estos programas, sino que abren un debate sobre el sentido de la política social en contextos de desigualdad. Por ello, en respuestas a estas diferentes posturas, se plantean recomendaciones orientadas a reconfigurar la mirada y análisis de las políticas sociales y habitacionales, con el objetivo de fortalecer su capacidad redistributiva y su función como garante del derecho a una vivienda.

De igual forma, cabe precisar que esta tesis se inscribe en la línea de investigación[1] del equipo DEMOS UNMSM (demos-unmsm.blogspot.com), dirigido por el catedrático Joan Lara Amat y León, quien además es responsable del proyecto *Ciudadanía, democracia y Estado: transformaciones contemporáneas* (código E25032321), Resolución Rectoral 005446-2025-R del 25 de abril de 2025, financiado por el Programa de proyectos de investigación para Grupos de Investigación (PCONFIGI) de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en la que la investigación de la tesis se enmarca. También hay que precisar que pertenezco al Equipo de

[1] Grupo de Investigación *Kawsay: Filosofía y liberación*.

Investigación DEMOS UNMSM, desde su creación en 2019, en los que he participado en todos sus proyectos de investigación orientadas al estudio de la ciudadanía, democracia, Estado Social y las transformaciones mundiales, cuyos resultados han dado lugar a producciones académicas que han servido como referentes teóricos y metodológicos para la presente investigación.

En esa línea, esta tesis busca contribuir a una comprensión crítica y contextualizada de la articulación entre las políticas sociales, los programas habitacionales y los contextos en los que se implementan, cabe precisar, que durante el proceso de elaboración del presente trabajo de investigación, se ha participado en ponencias, actividades académicas y espacios de discusión organizados por DEMOS UNMSM entre otros, así como la publicación del artículo titulado *Hacia una vivienda digna: análisis de Renta Joven (Perú) y la Bolsa de Vivienda de Alquiler (España)*[2] en el año 2024, que es resultado de la presente investigación.

Del mismo modo, este trabajo continúa una línea de investigación iniciada con la tesis de licenciatura sustentada en diciembre del 2023, titulada *Igualdad de oportunidades en la justicia social de Nancy Fraser*, que forma parte del proyecto de investigación "Ciudadanía, Estado Social y Constitución: Transformaciones y dimensiones contemporáneas" la cual abordó los límites y debate en torno a la lógica meritocrática que justifica la concepción de justicia social en la actualidad. Entonces, con todo lo previamente expuesto queda evidenciado que la presente investigación es resultado de un trabajo continuo que desarrolla un análisis crítico, integrando contextos históricos y un marco teórico sólido para examinar la relación entre la política social y su aplicación e impacto social en la sociedad contemporánea.

[2] Hernández Huamán, L. K.. (2024). Hacia una vivienda digna: análisis de Renta Joven (Perú) y la Bolsa de Vivienda de Alquiler (España). *Pluriversidad*, (14). https://doi.org/10.31381/pluriversidad14.7212

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Introducción

A lo largo de la historia, el mundo ha atravesado transformaciones estructurales que han reconfigurado no solo los modos de producción y distribución de riqueza, sino también las relaciones entre Estado, mercado y ciudadanía. Estos cambios han tenido un impacto directo en la concepción de los derechos sociales, en la organización institucional de las políticas públicas y en la manera en que los gobiernos abordan las desigualdades y las demandas sociales contemporáneas.

En este contexto, la política social se consolida como un campo de estudio fundamental para comprender las dinámicas que definen la acción estatal y sus implicaciones en la vida de los ciudadanos, pues su análisis permite examinar cómo las estrategias de intervención pública reflejan distintos modelos de Estado, desde aquellos orientados por principios redistributivos y universales hasta los que privilegian enfoques focalizados, subsidiarios o de mercado. A partir de ello, la política social no puede entenderse únicamente como un conjunto de programas o prestaciones, sino como una expresión concreta del tipo de Estado que tiene.

En ese sentido, el presente capítulo establece el marco general de la investigación, a partir de la identificación del problema central que orienta el estudio, el cual se sitúa en la intersección entre las transformaciones contemporáneas de la política social y el acceso a la vivienda como derecho fundamental. En esta primera sección se formulan las preguntas de investigación, tanto general como específicas, y se precisan los objetivos que guían el desarrollo del trabajo, con el propósito de delimitar el alcance teórico y empírico del análisis. Asimismo, se presenta la hipótesis principal que orienta la investigación, la cual sostiene que las transformaciones del Estado contemporáneo han modificado las formas de intervención social, afectando de manera directa la estructura, orientación e impacto de las políticas de vivienda.

De igual forma, el capítulo expone la justificación académica y social del estudio, destacando la importancia de comprender las políticas sociales como herramientas de redistribución y cohesión, pero también como espacios de disputa entre las lógicas del mercado y los principios de justicia social. En este marco, el análisis de programas como Renta Joven (Perú) y la Bolsa de Vivienda de Alquiler (España) adquiere relevancia al permitir observar, desde una perspectiva comparativa, cómo diferentes modelos de Estado traducen en la práctica sus concepciones de bienestar, equidad y ciudadanía.

Finalmente, el capítulo presenta la metodología adoptada, de carácter cualitativo y comparativo, sustentada en el análisis documental y la revisión de fuentes académicas y oficiales. Esta elección metodológica responde a la necesidad de examinar las transformaciones conceptuales y prácticas de la política social desde una mirada crítica y contextualizada. Con ello, se sientan las bases teóricas y analíticas para los capítulos siguientes, en los cuales se profundizará en la evolución histórica de la política social en Perú y España, el impacto de las reformas neoliberales y las tensiones actuales entre la función social del Estado y las lógicas del mercado en el ámbito habitacional.

Contexto del problema

En las últimas décadas, el mundo fue escenario de transformaciones estructurales profundas que han reconfigurado no solo los modos de producción y distribución de la riqueza, sino también las relaciones entre Estado, mercado y ciudadanía. Fenómenos como la globalización económica, el avance tecnológico, las migraciones masivas, la financiarización de la vida urbana y las crisis recurrentes del capitalismo han generado nuevos escenarios de desigualdad e incertidumbre, llevando a un debilitamiento de los mecanismos tradicionales de cohesión social y reconfigurado el papel del Estado en la garantía de derechos.

Como consecuencia de esas nuevas relaciones, la ciudadanía ya no solo enfrenta retos en términos de acceso a servicios básicos, sino también en lo relacionado a la participación política, la inclusión social y la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos. En este contexto de cambios, resulta necesario recuperar la mirada crítica sobre el desarrollo histórico de los derechos, ya que, siguiendo a Marshall (1950), los derechos de ciudadanía han sido construidos de manera progresiva.

Comenzando con los derechos civiles en el siglo XVIII (libertad individual, propiedad, legalidad), seguido por los políticos en el XIX (voto, representación), y finalmente los derechos sociales en el siglo XX (educación, salud, protección social). Esta evolución tuvo como punto de inflexión la consolidación de la justicia social como principio rector de los Estados modernos, principalmente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando se consolidaron los sistemas de bienestar social, puesto que, como lo plantea Dubet (2022), esta idea de justicia social no puede separarse del rol activo del Estado como garante de equidad, redistribución y cohesión, particularmente hoy en día que las sociedades contemporáneas atraviesan por tensiones estructurales.

Ya que, haciendo una revisión histórica, la intervención del Estado en la esfera social no es un fenómeno reciente, aunque su alcance y forma han variado según el contexto. Por

ejemplo, en el siglo XIX, en pleno auge del liberalismo económico, se afianzó un modelo estatal limitado, centrado en garantizar el orden y proteger la propiedad privada, con una mínima intervención en los asuntos sociales. Sin embargo, ante el avance de la industrialización y los crecientes conflictos sociales derivados de las condiciones laborales precarias, comenzaron a surgir las primeras expresiones de acción estatal. Un hito relevante fue la legislación social impulsada por Bismarck en Alemania, la cual estableció los primeros sistemas de seguridad social en Europa, lo que apertura una nueva manera de concebir la relación entre Estado y ciudadanía, aunque aún dentro de un marco conservador.

No obstante, el modelo liberal de no intervención se vio fuertemente cuestionado tras la crisis económica de 1929, que evidenció las limitaciones del mercado para autorregularse y garantizar bienestar. A partir de entonces, se consolidó un nuevo paradigma basado en las ideas de John Maynard Keynes, que defendía la intervención activa del Estado para estimular la demanda agregada, garantizar el empleo y reducir las desigualdades. Esta visión se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial con la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que reconoce el acceso a servicios esenciales como parte de los derechos sociales, y con la construcción de los Estados de bienestar en Europa occidental, cuyos sistemas se mantuvieron vigentes hasta la crisis estructural de los años 70.

A partir de entonces, las transformaciones del modelo económico y político global, especialmente posterior a la década de 1980 con la hegemonía del neoliberalismo, y más recientemente tras la crisis financiera global de 2008, han reconfigurado el rol del Estado y, en consecuencia, la concepción misma de política social, más aún porque está ya no se entiende únicamente como un conjunto de prestaciones universales, sino que tiende a ser focalizada, condicionada y, en muchos casos, orientada por criterios de eficiencia y competitividad. En ese marco, resulta pertinente analizar la política social, tal como la define Montagut (2014), como la intervención pública que incide en el bienestar de los ciudadanos, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida.

No obstante, dicho concepto se interpreta en cada país de acuerdo con su contexto sociopolítico, económico y cultural, lo que lleva a que todas las políticas sociales propuestas, elaboradas e implementadas sean motivo de análisis, por la forma en cómo surgieron, la línea de interés, y el fin que persiguen. Puesto que, en algunos países latinoamericanos, las políticas sociales, se han convertido en una herramienta de carácter clientelar entre políticos y votantes (Amparo, 2020).

Dado que según explica Amparo (2020), las políticas a través de sus diferentes programas sociales tienen poca relación directa con el hecho de cubrir o aliviar las necesidades, sino más bien están alineadas a los réditos políticos, convirtiendo a las políticas sociales en una base de apoyo para los gobernantes, estableciendo relaciones clientelares que permitan su continuidad en el gobierno. Además, refiere que las políticas ejecutadas y desarrolladas por los programas sociales están apegadas a la normatividad y formalidad; sin embargo, sus marcos lógicos han sido concebidos, diseñados e incluso operados en su mayoría con criterios técnico-políticos a fin de lograr una base de votantes, ya que para las autoridades no solo basta la aprobación, sino que además buscan tener la mayor presencia posible a través de los programas sociales desarrollados.

En esa misma línea, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Mexicano (2020) describe que las políticas sociales ejecutadas en los programas en su fase inicial están obligadas por el marco de ley, no obstante, carecen en su mayoría de concordancia, ya sea por los objetivos que persiguen o las actividades que realizan para lograrlo, además quiénes serían beneficiarios, tienen poca presencia, puesto que la subjetividad impera sobre lo social. Por consiguiente, en los países latinoamericanos, explica, existe poca transparencia en cómo se comprueba la administración de los recursos y el porcentaje real de los beneficiarios que lo reciben.

Esto se debe a que la orientación real de los programas sociales y los medios económicos que permiten su ejecución se quedan en el área administrativa de las instituciones (oficinas, directores generales, jefes, asesores, viáticos, entre otros), entonces los recursos retornan al Estado (Amparo, 2020). En palabras de Martha Tagle citada en Suarez (2022); la aprobación y desarrollo de programas sociales tienen un trasfondo clientelar, por lo cual no hay interés real en alguna intervención o intermediación de la sociedad civil.

En el caso de Europa, de manera particular, diversos análisis críticos advierten sobre una tendencia creciente de países europeos a subordinar las políticas sociales a los objetivos de crecimiento, bajo el argumento de desarrollo económico, que permite por sí mismo las condiciones para la creación de empleo y la mejora del bienestar, sin embargo, esta visión tecnocrática, privilegia la eficiencia macroeconómica sobre la inversión social directa, generando un debilitamiento progresivo de los sistemas públicos de protección.

Por ejemplo, en España, esta lógica ha tenido implicancias concretas, puesto que desde el 2010, el porcentaje del presupuesto nacional destinado a protección social —incluyendo educación, sanidad y servicios sociales— ha disminuido de un 67 % a un 58,8 % en 2022, según

datos del Ministerio de Hacienda. Lo que no solo refleja un cambio en las prioridades del Estado, sino que también somete a debate su capacidad de garantizar derechos sociales en un contexto de creciente desigualdad y precariedad estructural.

Este análisis, responde, en un primer momento, a la relación directa que existe entre la asignación de recursos financieros y humanos, para el desarrollo de las políticas sociales y la garantía de crear sistemas de protección social. Según Delgado (2017) esto responde a la ausencia de una línea de desarrollo de políticas sociales que permita abarcar las desigualdades, ya que no es lo mismo vivir, en un país que tiene un sistema de protección social reconocido, que otro en donde, la mercantilización es el eje central de las políticas sociales, más aún porque la realidad tiende a ser diferente por el aspecto no solo territorial sino también sociocultural, y donde por citar un ejemplo, el ejercicio del derecho a la vivienda, afronta una crisis no solo por la lógica de ¿dónde vivir? Sino por el coste que implica cubrirlo.

Por ello, en medio de ese contexto en España, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, provincia y Ayuntamiento de Barcelona se ha diseñado e implementado programas habitacionales, entre los que destaca la "Bolsa de Vivienda de Alquiler", vigente hasta la fecha. Por otro lado, en América Latina, especialmente en Perú, el debate sobre la vivienda, se encuentra vinculada a la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU), estudiada por León (2022) describe que desde el 2015 hasta el 2021 los ciudadanos que han recibido todo tipo de subsidios de vivienda; bonos o créditos, forman parte del sector socioeconómico de los niveles B/C, mientras que los ciudadanos pertenecientes al sector D/E no han mejorado sus condiciones sociales en todo ese periodo (Calderón, 2015), pues aún habitan en viviendas precarias, con altos niveles de hacinamiento y falta de acceso a servicios básicos, panorama que la Política Nacional Peruana de Vivienda no ha modificado.

Esto responde según indica León (2022), a la responsabilidad del estado peruano, que es permisivo, puesto que son las entidades o instituciones financieras quienes actúan como intermediarias, mientras que el desarrollo/ejecución de los programas se encuentra a cargo de empresas inmobiliarias, como resultado, por ejemplo, programas como Techo Propio, no pudieron reducir el déficit de vivienda, ya que logró un 5% y no el 25% que tenían planteado como meta (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020).

Principalmente porque el Estado no ha enfocado los objetivos de los programas sociales a la política social, sino más bien la han direccionado en beneficio de los sectores que forman parte importante de la ciudad formal (sectores B/C), puesto que son quienes participan del

bono, crédito o subsidio que se brinda, a pesar de que la gran mayoría ya cuenten con una vivienda propia (León, 2022).

Lo que se debe a la mirada económica que se ha brindado a la política social, pues ha delegado acciones como la responsabilidad, racionalidad o continuidad de servicios básicos a empresas constructoras, instituciones privadas y organismos supranacionales, reduciendo esa mirada social, al solo centrarse en la "*producción*", sin enfocarse en la calidad o trasfondo social que pueda existir detrás de todas ellas. En esa línea de análisis, Calderón (2015), coincide con León (2022), al indicar que el Estado se ha limitado a un rol facilitador, frente a una creciente problemática de calidad de vivienda que impiden contar con espacios adecuados, lo que repercute en el desarrollo cognitivo y laboral de los ciudadanos, generando mayor desigualdad en cualquier escenario.

En consecuencia, la presión del ciudadano de a pie, por encontrar una vivienda es continua y global, más aún porque debido a sus bajos ingresos aspirar a un espacio "*formal*" resulta ser inconcebible por los altos costos que implica, por ello, según explica Suárez (2022) las políticas actuales y las históricas no están atendiendo de manera uniforme y frontal las demandas al ser indirectamente proporcional los costos a los ingresos percibidos, consiguiendo que más familias cubran su derecho a la vivienda a través de la apropiación de espacios informales aunado a la inacción del Estado llevando a que los ciudadanos encuentran como medida de urgencia adquirir un "terreno" por medio de un "traficante", arriesgando su estabilidad social y seguridad.

Particularmente porque las familias más necesitadas no son calificables/aptas para recibir subsidios o créditos para adquirir una vivienda, lo que invita a reflexionar acerca de la forma en cómo a lo largo de la historia se ha configurado el concepto de política social, y su implicancia en los programas o proyectos de vivienda, comprendiendo también que existe un cambio no solo debido a la estructura social, sino también por el pasaje histórico, que tiene un impacto significativo en todas ellas, que corresponden a factores económicos, políticos y sociales que han transcurrido y reconfigurado a lo largo del siglo XX y que continúan hasta la fecha.

Por tanto, esta investigación busca analizar la evolución de la conceptualización y aplicación de la política social desde antes de los años 80 del siglo XX hasta la actualidad, examinando sus implicaciones en los programas o proyectos sociales, particularmente en el sector vivienda, para lo cual se estudian los programas "Bolsa de Vivienda de Alquiler" en el caso español y "Renta Joven" en Perú.

1.1. Preguntas de investigación

1.1.1. Pregunta general

¿Cómo ha evolucionado la conceptualización de la política social desde 1980 hasta la actualidad, y qué implicaciones tiene en los programas sociales "Renta Joven" y "Bolsa de Vivienda de Alquiler" desarrollados en Perú y España?

1.1.2. Preguntas específicas

1. ¿Cuáles han sido las transformaciones teóricas y prácticas de la política social desde 1980 hasta la actualidad en España y Perú?
2. ¿Cómo se han reflejado las configuraciones en la conceptualización de política social en el desarrollo de los programas de vivienda "Renta Joven" en Perú y "Bolsa de Vivienda de Alquiler" en España?
3. ¿Cuáles son los principales debates en torno a la teoría de la política social en la interpretación de los programas de vivienda "Renta Joven" y "Bolsa de Vivienda de Alquiler" desarrollados en Perú y España?

1.2. Objetivos de la investigación

1.2.1. Objetivo general

Analizar la evolución de la conceptualización de la política social desde 1980 hasta la actualidad, evaluando sus implicaciones teóricas y prácticas en los programas sociales de vivienda "Renta Joven" (Perú) y "Bolsa de Vivienda de Alquiler" (España).

1.2.2. Objetivos específicos

1. Examinar las transformaciones teóricas y prácticas en la conceptualización de la política social en España y Perú desde 1980 hasta la actualidad, identificando los factores clave que han influido en estas transformaciones.
2. Explicar las reconfiguraciones de la conceptualización de política social que se han reflejado en el desarrollo y la implementación de los programas de vivienda "Renta Joven" en Perú y "Bolsa de Vivienda de Alquiler" en España.
3. Explorar los debates y perspectivas críticas en torno a la interpretación teórica de la política social en el contexto de los programas de vivienda "Renta Joven" en Perú y "Bolsa de Vivienda de Alquiler" en España.

1.3. Hipótesis

1.3.1. Hipótesis general

Desde antes de 1980 hasta la actualidad, la política social en Perú ha experimentado una evolución hacia un modelo predominantemente neoliberal en el ámbito de la vivienda, lo que ha reducido la intervención estatal directa y ha favorecido la participación del sector privado como sucede en programas sociales como "Renta Joven". En contraste, en España, se ha incorporado mecanismos de mercado, en programas como "Bolsa de Vivienda de Alquiler", sin embargo, ha mantenido una mayor regulación estatal, promoviendo una distribución más equitativa del acceso a la vivienda, aunque con desafíos en términos cobertura.

1.3.2. Hipótesis específicas

1. Desde 1980, la política social en Perú ha transitado hacia un modelo subsidiario, donde el Estado actúa principalmente como facilitador desde la crisis de los años 1980 hasta la fecha, mientras que España ha mantenido, pese a la crisis, una mayor intervención estatal en la regulación y promoción de las políticas sociales desde 1980 hasta la fecha.
2. El programa "Renta Joven" en Perú fue diseñado bajo un esquema de subsidios directos a la demanda, lo que ha limitado su impacto social en la ampliación de la oferta de vivienda asequible. En contraste, la "Bolsa de Vivienda de Alquiler" ha integrado mecanismos de regulación estatal y colaboración público-privada que han permitido una mayor disponibilidad de vivienda en alquiler social.
3. En Perú, el debate sobre el programa "Renta Joven" se ha centrado en su efectividad para garantizar el acceso a una vivienda dentro de un modelo basado en la dinámica del mercado. No obstante, en España, la "Bolsa de Vivienda de Alquiler" generó discusiones en torno a la sostenibilidad financiera de la intervención estatal y su capacidad para mitigar los efectos de la especulación inmobiliaria.

1.4. Justificación

El presente trabajo de investigación constituye un primer intento por estudiar la política social mediante una revisión histórica y teórica, considerando su impacto social en los procesos de diseño, implementación y resultados de los diferentes programas sociales adscritos a ella. De igual forma, en un sentido práctico, busca aportar una visión crítica de las políticas sociales a través de los programas "Bolsa de Vivienda de Alquiler" y "Renta Joven", desarrollados en España y Perú, respectivamente, ofreciendo una perspectiva comparativa entre ambos y analizando las transformaciones que han experimentado a lo largo del tiempo.

De igual forma, se brindan aportes conceptuales y prácticos acerca de la transformación de la política social y su influencia teórica en el desarrollo de programas sociales. Cabe

mencionar que el presente trabajo de investigación tiene una vinculación directa con la formación académica de la maestría en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales, puesto que engloba teorías acerca de la importancia del rol del Estado, y la forma en cómo proporciona servicios o programas sociales para los ciudadanos, con el único fin de lograr el bienestar social frente a la desigualdad (Dubet, 2020).

Más aún porque dentro de la formación de la maestría un eje clave y transversal en la política social consiste en alcanzar el fin u objetivos de los programas/proyectos sociales, acompañado de un acceso equitativo a recursos, centralizando el interés en la justicia social, buscando mermar las desigualdades sociales existentes. Por tanto, a través del presente trabajo de investigación se busca aportar en la construcción de nuevos conocimientos en referencia a la política social y su incidencia en los programas sociales.

En adición a la información anterior, este estudio, forma parte del proyecto de investigación: *"Ciudadanía, democracia, Estado y constitución: Dinámicas y conflictos contemporáneos"* que pertenece al equipo DEMOS UNMSM, el cual investiga temas de interés social, que pocas veces han sido estudiados en la academia. En este sentido, la investigación contribuye al abordaje de temas fundamentales para la formación multidisciplinaria que propone la Maestría en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales.

1.4.1. Justificación de la selección de programas

La presente investigación tiene un enfoque comparativo centrado en dos programas representativos de la política social de vivienda contemporánea: Renta Joven (Perú) y Bolsa de Vivienda de Alquiler (España). Por consiguiente, la selección de estos no responde únicamente a su disponibilidad documental, sino que se sustenta en su relevancia teórico-práctica, puesto que representan expresiones de modelos opuestos de intervención estatal en el campo habitacional, además, la elección se sustenta en tres criterios interrelacionados: contraste estructural de enfoques, pertinencia contextual y viabilidad analítica.

a) Contraste teórico-práctico:

Ambos programas sociales de vivienda presentan contrastes entre sí, empezando por Renta Joven, el cual, responde a un modelo neoliberal de política social, donde el Estado actúa como facilitador mediante subsidios a la demanda y alianzas con el sector privado. Por su parte, la Bolsa de Vivienda de Alquiler presenta un enfoque de intervención estatal directa, con regulación de precios y promoción de alquiler social como derecho garantizado.

b) Relevancia contextual:

En las últimas décadas, a través de diferentes medios se evidenció que la vivienda implica un punto de debate por la forma en cómo los estados buscan garantizarla, por ello, para este criterio es importante comprender que tanto Perú como España enfrentan desafíos similares en acceso a vivienda (especulación inmobiliaria, déficit habitacional), no obstante, responden desde marcos ideológicos y lógicos opuestos, lo que permite analizar cómo los modelos de política social impactan en la equidad y sostenibilidad.

c) Disponibilidad de información:

Para este criterio, es importante precisar que ambos programas —tanto el peruano como el español— cuentan con documentación detallada (leyes, informes de evaluación, datos) que han sido ampliamente estudiados en la literatura académica, lo que garantiza una base empírica para el análisis comparativo y crítico.

1.5. Metodología

1.5.1. Descripción de la metodología

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, sustentado en un diseño descriptivo y comparativo, orientado al análisis de la evolución conceptual de la política social desde antes de 1980 hasta 2025 (fecha de entrega del trabajo), y su manifestación práctica en dos programas de vivienda específicos: Renta Joven (Perú) y la Bolsa de Vivienda de Alquiler (Barcelona, España). Bajo esa lógica, la elección del enfoque cualitativo responde a la necesidad de comprender los significados, dinámicas y racionalidades que subyacen en el diseño, implementación y resultados de estas intervenciones, considerando las dimensiones teóricas, normativas, institucionales y sociales que configuran su impacto.

Por ello, el periodo antes de 1980 hasta 2025 es el campo temporal del presente estudio por ser una etapa marcada, en un primer momento, por la reconfiguración del Estado de Bienestar, seguida por la consolidación del paradigma neoliberal y por la mirada neokeynesiana de las últimas décadas que permite observar cómo las transformaciones estructurales del Estado moldean las políticas sociales, particularmente en el ámbito habitacional.

Por consiguiente, el análisis se basará en el estudio documental de fuentes académicas y normativas, a partir de los cuales se identifican aspectos debatibles de los programas seleccionados. Ya que el componente comparativo permite contrastar los modelos de política social que los sustentan.

1.5.2. Justificación de la metodología

La elección de un enfoque cualitativo responde a la naturaleza del objeto de estudio, que implica no solo describir características teóricas, institucionales u operativas de las políticas sociales y los programas de vivienda seleccionados, sino también interpretar sus fundamentos ideológicos, su coherencia normativa y su impacto en términos de inclusión y justicia social.

Puesto que a través de este tipo de enfoque se permite una lectura más profunda de los programas analizados, permitiendo conectar las decisiones técnicas con los supuestos teóricos y políticos que las sustentan. Como señala Denzin y Lincoln (2011), la investigación cualitativa permite indagar cómo las políticas públicas se configuran en contextos de crisis, poder y desigualdad, lo cual es indispensable para una evaluación crítica en el campo de la política social.

Del mismo modo, el análisis comparativo permite evidenciar las diferencias entre dos modelos de intervención estatal (subsidiario vs. garante), y cómo estos influyen en la capacidad redistributiva de los programas y en su potencial de transformación social. Puesto que permite, examinar no solo las características internas de cada programa, sino también las condiciones institucionales y sociales que explican su impacto.

En suma, la metodología empleada permite abordar un análisis contextualizado y coherente con los objetivos de la presente investigación que está orientada a la comprensión crítica de las políticas sociales y su función en la construcción del bienestar colectivo.

Conclusión

Este primer capítulo establece el marco general de la investigación, partiendo de una contextualización crítica sobre las transformaciones que han incidido en el rol del Estado, el diseño e impacto de las políticas sociales y el acceso a derechos fundamentales como la vivienda. A partir de ello, se ha planteado el problema de investigación que orienta el análisis, reconociendo la urgencia de comprender cómo los distintos modelos de política social inciden en la manera en que los Estados la desarrollaran, más aún en contextos marcados por desigualdades crecientes y por el predominio de lógicas de mercado.

De igual manera, las preguntas formuladas incorporan una mirada histórica y teórica que resulta clave para examinar el modo en que el Estado conceptualiza las políticas sociales. En ese sentido, los programas “Renta Joven” (Perú) y “Bolsa de Vivienda de Alquiler” (España) son considerados como casos representativos que permiten examinar, desde una dimensión práctica, cómo se materializan diferentes enfoques de política social en el campo de la vivienda.

Igualmente, se han delimitado los objetivos generales y específicos del estudio, así como su justificación social y académica, destacando su relevancia en el debate contemporáneo sobre el rol del Estado y la función social de las políticas públicas. Finalmente, se ha expuesto la metodología utilizada, de carácter cualitativo y comparativo, y presentado la estructura del documento, con lo cual se sientan las bases para el desarrollo en el siguiente capítulo del marco teórico, donde se profundizará en los enfoques conceptuales e históricos que permiten comprender las transformaciones de la política social y su expresión en el ámbito habitacional.

CAPÍTULO II: DEL ESTADO SOCIAL AL ESTADO FACILITADOR: FUNDAMENTOS HISTÓRICO-TEÓRICOS Y TENSIONES EN LA POLÍTICA SOCIAL CONTEMPORÁNEA

Introducción

Comprender la configuración actual de los Estados implica abordar críticamente su evolución histórica, sus fundamentos teóricos y las estructuras institucionales que las sustentan. Mas aún porque a lo largo del tiempo, la política social — considerada eje clave de la configuración de un Estado — ha transitado desde mecanismos asistenciales de caridad y beneficencia hacia formas complejas de intervención pública orientadas a garantizar derechos, reducir desigualdades y promover la cohesión social. Sin embargo, como se estudia en el capítulo, este trayecto no fue lineal ni homogéneo, sino que ha transitado por diferentes posturas, transformaciones en el rol del Estado y reconfiguraciones en la relación entre ciudadanía y bienestar.

En este sentido, el presente capítulo explora un marco analítico, contextual y teórico que permite estudiar las políticas sociales, abordando dimensiones históricas y estructurales de distintos modelos de organización estatal y de distribución del bienestar. Por ello, se organiza en dos secciones que permiten una aproximación histórico-conceptual del marco teórico, la primera está dedicada a la revisión de las transformaciones del Estado y la evolución histórico-teórica de la política social. Del mismo modo, se desarrolla la revisión histórica del Estado, previo al siglo XX, así como, la posterior configuración del Estado de Bienestar, seguida por la consolidación del enfoque neoliberal desde los años 80 del siglo XX hasta el año 2008, en donde se incorpora la corriente neokeynesiana.

De igual forma, se aborda una revisión y análisis de la política social, incorporando sus definiciones, dimensiones, objetivos, principios y tipologías. Igualmente, se examinan sus distintos modelos, mecanismos de implementación y su alcance territorial, elementos que resultan vitales no solo para el análisis comparado de programas, sino también para la formulación y gestión de proyectos sociales.

Esta sección también explora la evolución histórica de la política social desde el siglo XVIII hasta la actualidad, resaltando cómo los contextos políticos, sociales y culturales han influido en las formas de provisión del bienestar.

En la segunda parte del capítulo se conceptualiza y analiza la política de vivienda y los programas sociales, entendiendo que son una dimensión estratégica de la política social, por lo cual, se estudia su desarrollo desde las primeras intervenciones estatales hasta las

configuraciones actuales, marcadas por la financiarización del suelo urbano, la emergencia de alianzas público-privadas y la subordinación progresiva del derecho a la vivienda a la lógica del mercado inmobiliario.

A su vez, se incorporan enfoques críticos—como el derecho a la ciudad, la justicia espacial y el concepto de bienestar habitacional— que permiten repensar la vivienda no solo como un bien de uso, sino como un componente central de la ciudadanía urbana, la inclusión territorial y el acceso equitativo a la ciudad. En conjunto, este capítulo no solo ofrece una sistematización de los marcos históricos y teóricos que configuran la política social, sino que permite situarla dentro de un campo de tensiones estructurales que trascienden lo técnico-administrativo, y permite construir una lectura crítica de las políticas sociales como instrumentos que reflejan y reproducen proyectos sociales y modelos de sociedad.

Y es a partir de este marco interpretativo, que será posible, en los siguientes capítulos, examinar cómo estas configuraciones teóricas e históricas se expresan en contextos nacionales específicos, como es el caso peruano y español**.** De este modo, no solo se establece los fundamentos teóricos del estudio, sino también las herramientas necesarias para interpretar críticamente las políticas de vivienda como expresión concreta de modelos de política social en tensión.

2.1. Transformaciones del Estado y evolución de política social

2.1.1. El Estado de Bienestar: orígenes, modelos y tensiones actuales

Hoy por hoy, en medio del debate acerca del rol del Estado existe un punto de encuentro entre todas ellas, que responden a la estructura, funciones y relación con la sociedad, que tenían las primeras concepciones de Estado, debido, a que existieron diversos tipos de organización que marcaron la historia política y social hasta ese momento, pasando desde la monarquía absoluta, el feudalismo hasta los primeros Estados modernos.

Empezando con la antigüedad clásica, Roma, donde existieron formas de Estado diferentes: la monarquía electiva en sus orígenes, seguida por la República, donde el poder se distribuía entre diferentes cuerpos políticos y sociales, con una clara división entre patricios y plebeyos. Caracterizándose entonces como un sistema complejo de instituciones y equilibrios de poder, aunque con limitaciones en cuanto a la participación política plena. Posteriormente, con el auge del Imperio romano, se estableció una forma de Estado monárquico que duró hasta la caída del Imperio de Occidente en el siglo V d.C.

Luego, con el transcurrir de los años, durante la Edad Media, el sistema predominante fue el feudalismo —una forma de organización política y social descentralizada—

caracterizada por la fragmentación del poder, donde el territorio estaba dividido en feudos gobernados por señores feudales que ejercían autoridad local y tenían sus propias fuerzas militares y sistemas de justicia. Este modelo político implicaba una relación de vasallaje y dependencia mutua entre los distintos niveles de la jerarquía social y política, ya que se basaba en un orden estamental y tradicional.

Por ello, hacia finales de la Edad Media e inicios de la Moderna, comenzaron a surgir los primeros Estados, que buscaron superar la etapa de fragmentación feudal a través de la centralización administrativa y territorial que estuvo acompañado por la consolidación de la soberanía estatal, la subordinación de la Iglesia al poder temporal, y el fortalecimiento del aparato burocrático y militar. En ese sentido, el Estado moderno se caracterizaba por la unificación del territorio bajo un gobierno centralizado y la afirmación del principio de soberanía, sentando las bases para las formas de organización que se desarrollarían en el siglo XIX con la aparición del estado-nación y, posteriormente, del Estado de Bienestar.

En síntesis, antes del siglo XIX, las formas de Estado predominantes fueron la monarquía absoluta, el feudalismo descentralizado, las repúblicas clásicas y los incipientes Estados modernos centralizados que reflejaban una organización política basada en la concentración o fragmentación del poder, con legitimidades diversas (divina, tradicional, contractual) y con funciones estatales muy diferentes a las del Estado moderno y social que surgiría posteriormente.

2.1.1.1. Formación histórica del Estado de Bienestar

Históricamente, las ideas de libertad e igualdad eran difusas; en su lugar, se regía una jerarquía desigual, organizada en castas o estamentos sociales inamovibles, configurando así una sociedad de privilegios y estamentos, dado que una sociedad moderna está compuesta por agrupaciones que desarrollan funciones distintas, como el ejército para la defensa, la policía encargada del orden interno, y la burocracia para la gestión del Estado (Giddens, 1998), comprendiendo que históricamente han estado organizados en diferentes categorías, empezando desde las civilizaciones antiguas, hasta las actuales en la época de globalización, las cuales en esencia, son consideradas formas de dominación de unos grupos sobre otros, con una fuerte jerarquía, un carácter coercitivo y punitivo (Weber, 1978).

Por consiguiente, la participación del Estado es clave debido al rol que tiene en el bienestar de los ciudadanos, que posteriormente fundamenta la razón de ser de la política social, de la cual, cabe mencionar, no se tenía noción hasta antes de la Edad Media. Pues esta lógica de protección proviene de la figura de Estado pastoral, donde el gobernante es considerado un

pastor que debe cuidar de sus "ovejas", y su relación está basada en la obediencia; ya que el poder no se aplica sobre el territorio, sino sobre el rebaño, donde el pastor encamina y las ovejas obedecen (Foucault, 2004).

Bajo esa lógica, cabe precisar, que, en los inicios del Estado moderno, fue necesario repensar la pobreza y la asistencia, ya que había campesinos, obreros sin oficio, soldados y mendigos que se trasladaban continuamente de ciudad en ciudad, escapando del hambre y las epidemias, en busca de subsistencia. Esta situación obligó la atención de las autoridades, puesto que las calles se volvían inseguras y los hospitales resultaban insuficientes.

Este contexto produce una gradual pérdida de influencia religiosa con referente a la asistencia, reformulando la responsabilidad pública, que plantea, por un lado, un conjunto de medidas sociales de manera estructurada y, por otro, una política punitiva y rehabilitación para el trabajo, por ejemplo, los talleres nacionales franceses o los hospicios en España que fueron instituciones tenían como fin castigar y corregir actitudes rebeldes, así como dirigir a los pobres hacia actividades productivas.

Además, con el transcurrir de los años y la llegada de la Ilustración, surgen cambios en relación con lo que actualmente se entiende como política social, evolucionado desde la concepción de asistencia caritativa o benéfica, propias de los inicios del siglo XIX, hacia una preocupación central por las desigualdades. Por ello, a principios del siglo XX, los cambios políticos y las nuevas ideas contribuyeron a perfilar el Estado asistencial pues las políticas "*solidarias*" han pasado a ser legítimas y aceptadas únicamente en la medida en que se consideran un derecho en lugar de un acto de caridad o altruismo.

Principalmente porque el Estado de Bienestar, conocido como "*Warfare State*"[3], tiene la noción de que los derechos sociales y los fines de redistribución interactúan dentro de una agenda política de mayor alcance, ya que tiene al Estado comprometido con el bienestar colectivo antes que, con otros objetivos.

2.1.1.2. Tipologías del Estado de Bienestar

Teresa Montagut (2014), en su libro *Política Social. Una introducción* expone que, en todas las sociedades políticas, existen tres instituciones que proveen de bienestar social: la familia, justificada en la reciprocidad; el mercado, en el intercambio; y el Estado, en la redistribución, por ello identifica tres tipos de regímenes de bienestar, el primero es el régimen

[3] Esfuerzo del gobierno británico durante la Segunda Guerra Mundial para movilizar a sus ciudadanos en la lucha contra el estado de guerra.

familiarista, que se caracteriza por asumir que la principal responsabilidad de bienestar recae en las familias, donde la asistencia social del Estado debe producirse dentro del ámbito familiar, a través de transferencias de ingresos.

Luego está el régimen de mercado, el cual se ha desarrollado principalmente en Estados Unidos y en países liberales, donde existe una fuerte delegación del bienestar colectivo en el mercado privado, por lo cual, el Estado adopta un rol residual en lo referido a derechos sociales que se refleja tanto en el diseño, como en la tercerización de los programas sociales que implementa. Finalmente, está el régimen nórdico, el cual separa tanto los mercados como la familia del papel de fuentes principales de provisión de bienestar. En este modelo, el Estado de Bienestar ocupa un lugar predominante en el paquete de protección global (Montagut, 2014).

En ese sentido, todos los modelos de Estado de Bienestar, previamente descritos, han surgido desde mediados del siglo XX; sin embargo, a lo largo de la historia, las ideas sobre la intervención estatal en el campo social han cobrado fuerza, ya sea a través de mecanismos normativos o congresos internacionales donde se discutían la intervención del Estado, el reconocimiento de su legitimidad y la acción mediante leyes protectoras y tutelares. Todo esto, junto con las contribuciones de la iglesia en el campo doctrinal, dio lugar a un modelo mixto de acción social.

Es así como, según describe Montagut (2014) el desarrollo de los Estados de Bienestar fue un acto eminentemente político, por ello, la elaboración de políticas, programas o proyectos sociales referidos a problemas sociales no se distinguen de la política relacionada con otros objetivos, ya que se construyó conceptos y formas diversas para vincular la justicia, la igualdad y la política sociales con el sistema democrático.

En el caso de este último, es importante señalar que no toda política social fue *solidaria*, por ejemplo, la versión de la seguridad social de Bismarck era contributiva y socialmente individualizada, pues representaba un intento conservador tanto en su diseño como en su formulación. En contraste con ello, los Estados de Bienestar escandinavos, se basaban en un enfoque fiscal igualitario y universalista, lo cual reflejaba sus orígenes vinculados a los derechos redistributivos de los desafortunados.

En esa misma línea de análisis, Midgley (1997) divide las teorías sobre los Estados de Bienestar en tres grupos, que se relacionan a su vez con tres grandes conceptos teóricos. El primer grupo se basa en teorías científicas que construyen modelos complejos, en los cuales la elaboración de conceptos se organiza en sistemas conocidos como «modelos», que forman

parte de las tipologías, en ese sentido, el uso de teorías representativas permite clasificar, interpretar y comprender las distintas cuestiones relacionadas con el bienestar social.

El segundo grupo está compuesto por propuestas basadas en la formulación de teorías normativas que ayudan a formular políticas o programas sociales, y se utilizan para evaluar los programas gubernamentales. Además, establecen criterios para la evaluación de estos, por ello, los marcos normativos en los que se basan son esencialmente ideológicos, aunque el papel de las ideologías en la política social no siempre fue suficientemente reconocido, constituye conjuntos de creencias sobre las relaciones humanas, su organización política y social pues estructuran valores, sentimientos, pensamientos, actitudes y comportamientos (Midgley, 1997). Finalmente, el tercer grupo se enfoca en teorías construidas para explicar los orígenes y funciones de la provisión de bienestar. En resumen, todas ellas ofrecen explicaciones sobre las razones por las cuales los gobiernos introdujeron y expandieron programas de protección social durante el siglo XX.

Por consiguiente, el modelo social del Estado de Bienestar se reconfigura después de la II Guerra Mundial buscando el crecimiento económico, acompañado de la mejora en las condiciones de vida y trabajo de los ciudadanos, lo que implica una responsabilidad de los gobiernos por garantizar empleo, protección, inclusión social e involucrar a los ciudadanos en las decisiones políticas que les afectan de manera directa o indirecta, reconociendo además a la justicia social como un eje transversal que puede contribuir no solo a la eficiencia económica, al progreso sino también al reconocimiento y garantía de derechos.

No obstante, desde finales del siglo XX, las dificultades del modelo social han influido en países periféricos en el marco del Estado de Bienestar, más aún por los intentos de conciliar crecimiento y bienestar social, lo que plantea desafíos significativos para el futuro del modelo de bienestar.

2.1.1.3. Desafíos contemporáneos del Estado de Bienestar

Hoy por hoy, queda evidenciado, que los gobiernos han dejado de tener el control exclusivo de lo público, y que la toma de decisiones o su actuar esta incidido por terceros actores, conformado en su mayoría por: empresas nacionales, internacionales, grupos de intereses diversos o colectivos que actúan en nombre de otros sin pertenecer de manera obligatoria al aparato estatal.

Pues son ellos quienes se mueven tanto en público como en secreto, en un ámbito que esta, por un lado, iluminado y aprobado por los medios de comunicación, y por otro, como un territorio sombrío donde se libra una lucha de intereses por obtener ganancias lícitas e ilícitas,

llevando a que la esfera pública deje de ser un dominio exclusivo del gobierno y pase a ser disputado por terceros.

En ese sentido, los gobiernos ya no tienen el monopolio de la representación del Estado, en su lugar, ahora, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de todo tipo han emergido, reclamando representar el interés público. Esta participación creciente del mercado en la política ha limitado las posibilidades democráticas, transformando por citar un ejemplo, los sistemas políticos en plutocracias, donde el poder se obtiene ya no solo por los votos, sino por transacciones económicas, es así como el sistema político es colonizado por intereses comerciales, que representan a los grupos económicos más influyentes.

Pese a este contexto, la ciudadanía busca representatividad, ya que reclama y solicita se reconozca sus derechos y se legitime sus necesidades/demandas. Es por ello, que el Estado de Bienestar moderno tiene que desarrollar la capacidad de tratar a todos de manera más equitativa, aunque esto no se ha conseguido mediante la redistribución de la riqueza, sino a través de la distribución de los costos del riesgo y el infortunio, en donde citando a Dubet (2020) se socializan las pérdidas, pero se privatizan las ganancias.

Con ello se refleja que, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, los Estados de Bienestar deben aún enfrentarse a desafíos, entre los que destacan; la creciente competitividad internacional, el proceso de desindustrialización, la incorporación de nuevas tecnologías, la deslocalización de empresas, entre otros.

Todos estos factores han generado una presión considerable sobre los programas sociales dentro de la política social del siglo XXI ya que resultan contradictorios frente a las demandas actuales, lo que implica un reto adaptarla a las necesidades de la sociedad moderna, que requiere que el Estado asuma habilidades especializadas a fin de asegurar la estabilidad política y promover la cohesión social.

Es con ese contexto que se reconoce la necesidad de un "*New Welfare State*", que se adapte a las presiones del capitalismo global actual, por ejemplo, en las conclusiones de la Cumbre de Lisboa (2000) se subraya la importancia de un Estado de Bienestar dinámico y activo, que promueva la participación de los ciudadanos en la vida social y económica, así como una adecuada protección para aquellos que no pueden hacerlo activamente, como los jubilados.

De igual manera, las conclusiones de la Cumbre de Niza reafirman estos principios, destacando que el modelo social debe apoyar la transformación orientándolo hacia una economía del conocimiento, que implica "*invertir"* en los ciudadanos, con ello se estaría

mitigando problemas como el desempleo, la exclusión social y la pobreza. Es por ello por lo que, a principios del presente siglo, en el año 2002, se planteó la urgencia de un nuevo contrato, el cual implicara repensar la protección social, desde la necesidad de una nueva política familiar, la inclusión social a través del empleo y el compromiso intergeneracional.

Mas aún porque el actual reto de la política social en el Estado de Bienestar consiste en garantizar la igualdad y justicia, por ejemplo, en el ámbito laboral a través de la igualdad intergeneracional (distribución de recursos entre trabajadores y jubilados) y la justicia intergeneracional (protección de los más "débiles" en el ámbito laboral y durante la jubilación).

Principalmente porque este modelo de Estado se enfrenta a desafíos en cuanto a su capacidad de adaptación a las nuevas dinámicas del capitalismo global (Sennett, 2006), por ello, es necesario que las políticas sociales no solo mantengan la estabilidad y cohesión social, sino que también respondan a las nuevas demandas económicas, por lo cual, el Estado debe guiar las políticas y garantizar que el modelo social no se vea desbordado por los efectos del cambio económico y social que ejercen diversos actores en el Estado moderno.

Puesto que tiene la responsabilidad de asegurar a todos los ciudadanos no solo derechos políticos y jurídicos, sino también derechos sociales reconocidos desde mediados del siglo XX (Marshall, 1950), ya que, si estos no son garantizados, la construcción de ciudadanía en un marco de Estado de Bienestar resulta incompleta, debido a que una "*verdadera"* ciudadanía implica la capacidad de ejercer y disfrutar de los derechos plenamente (Marshall, 1950), que son resultados de una lucha histórica por alcanzar no solo reconocimiento sino también la garantía de su cumplimiento.

Por ejemplo, a través de la Declaración de los Derechos del Hombre (1793) se estableció un principio fundamental: la asistencia pública constituye un compromiso inviolable de la sociedad y el Estado debe garantizar la subsistencia de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad, ya sea facilitando empleo o reconociendo su derecho al trabajo. Así, este texto consagró tempranamente la obligación pública de velar por el bienestar colectivo (Engin & Bryan, 2007). En esa misma línea, Titmuss (1974) identifica tres modelos dentro de la organización de bienestar social: el modelo liberal que tiene un carácter residual, el modelo conservador corporativista, y el modelo socialdemócrata, caracterizado por su enfoque integral y universal, los cuales serán analizados más adelante.

Esta clasificación según el autor, se debe a que se incurre en el error de emplear las expresiones *"política social", "Estado de Bienestar" y "régimen de bienestar*" como sinónimos, sin embargo, un Estado puede tener una política social que beneficie a los sectores

más necesitados, pero no un Estado de Bienestar plenamente desarrollado, por ello se entiende que la política social debe ser una de las funciones esenciales que tiene el Estado, aunque su implementación varía considerablemente dependiendo del modelo adoptado en cada país (Esping-Andersen, 1990).

Por ejemplo, en Europa, el modelo se distingue por su enfoque en la redistribución de recursos a través de una combinación de políticas económicas y sociales a diferencia del modelo estadounidense, que prioriza el mercado como el principal distribuidor de recursos, no obstante, este modelo, a partir de los años 80, ha enfrentado desafíos que dificultan la redistribución interna de los recursos en cada país (Ferrera, 2005).

En ese sentido, uno de los principales retos consiste en la lucha contra la pobreza, que deriva en una mayor desigualdad, por ello, las políticas sociales que coordinan el empleo y las responsabilidades familiares son esenciales para mejorar los estándares de vida, especialmente de los sectores más vulnerables (Atkinson, Cantillon, Marlier, & Nolan, 2002).

En España, por citar un caso en concreto, los Pactos de la Moncloa (1978) contribuyeron a la creación de institutos sociales en el marco de protección social (Béland & Hansen, 2012), en donde destacan; el INSALUD[4], para la protección de la salud; el INSS[5], para gestionar los beneficios económicos relacionados con la jubilación y la pérdida de ingresos; el IMSERSO[6], para los servicios sociales a los ciudadanos mayores o con discapacidades; y el INEM[7], para las situaciones de desempleo (Guillén & León, 2019).

No obstante, la globalización y la búsqueda de competitividad a nivel internacional generó tensiones en la capacidad de los Estados para seguir redistribuyendo recursos internamente, lo que invita a plantearse interrogantes sobre el futuro de la ciudadanía y el rol del Estado de Bienestar en el mundo.

2.1.2. Neoliberalismo y reconfiguración del Estado

2.1.2.1. Crisis del Estado y giro neoliberal

El neoliberalismo surge a mediados del siglo XX como una reacción teórica y política frente al intervencionismo estatal del Estado de Bienestar y al keynesianismo predominante tras la Segunda Guerra Mundial. Su origen intelectual se asocia con la Escuela de Friburgo en Alemania y, posteriormente, con la Escuela de Chicago, encabezada por Milton Friedman y

[4] Instituto Nacional de la Salud
[5] Seguridad Social Sede Electrónica
[6] Instituto de Mayores y Servicios Sociales
[7] Servicio Público de Empleo Estatal SEPE

Friedrich Hayek, quienes defendían la supremacía del mercado como mecanismo regulador de la economía y la mínima intervención del Estado.

Sin embargo, es a partir de la década de 1970, que el neoliberalismo se consolida como doctrina dominante, impulsado por las crisis del petróleo, la inflación y el desempleo que afectaron a las economías occidentales. Principalmente porque durante las décadas de 1980 y 1990, los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial promovieron el llamado Consenso de Washington, extendiendo la lógica neoliberal hacia América Latina, África y Europa del Este. Este proceso implicó la reconfiguración del Estado, que dejó de ser un agente proveedor directo de bienestar para convertirse en un Estado regulador o subsidiario, orientado a fomentar la competitividad, atraer inversiones y fortalecer el sector privado.

Todo ello representó un cambio paradigmático en la relación entre Estado, mercado y sociedad, desplazando la centralidad del bienestar social hacia la lógica de la eficiencia económica y la responsabilidad individual. Por ejemplo, en Gran Bretaña, con Thatcher (1980), la defensa neoliberal disminuyó las partidas de educación y vivienda, y se incrementaron las de seguridad social y sanidad. Con ello, se puede afirmar que el Estado de Bienestar no se rompió, pero fue reestructurado, modificando la interpretación y aplicación de política social en el diseño de los programas sociales. Estos cambios, impuestos por agencias externas, han sido consecuencia de la aplicación de programas de sectores que defienden el poder del capitalismo, ya no solo por la existencia de capital, sino la posesión de este y el poder intrínseco que tiene.

En consecuencia, el neoliberalismo se erige como un entramado diverso que articula interacciones económicas, tecnológicas y gubernamentales, simbolizando una metamorfosis sustancial tanto en el tejido colectivo como en las estructuras. Según Pierre Vilar (2000), "*cuando el modo de producción capitalista se difunde paulatinamente o se instaura revolucionariamente, actúa mediante el grupo social que asume la conducción y compromiso de sus actuaciones: la burguesía*" (Pág. 53).

Asimismo, el autor postula la necesidad de defender las libertades mercantiles, legales y civiles, al haberse transformado en un paradigma interpretativo de vínculos societales. Derivado de ello, se distinguen como atributos claves del capitalismo: la titularidad de los medios productivos (fundos territoriales, equipos industriales, innovación tecnológica, etc.), la concentración patrimonial mediante el dominio particular, las inyecciones financieras, y la universalización de la relación salarial (Filgueira, 2005).

Particularmente porque el neoliberalismo desde 19810 se presentó como una adaptación de los principios básicos del liberalismo, basado en el *laissez-faire*[8] o libre mercado, que modifica la configuración de los Estados de Bienestar, reduciendo la participación del Estado en varios sectores, empezando por el económico, ya que responsabiliza al Estado asistencial de la crisis y del "mal funcionamiento de la economía", puesto que obliga a desviar recursos del sector privado al sector público. Es por ello, que la construcción de la crítica neoliberal hacia el modelo de bienestar encuentra lugar en tres campos; el económico, el filosófico y el ideológico.

Dentro de los argumentos económicos de crítica se encuentra la corriente monetarista del neoliberalismo, que sostiene que los problemas económicos se resuelven mediante el control de la inflación, reduciendo la intervención estatal y permitiendo que el mercado funcione libremente, puesto que el exceso de gastos no puede sufragarse solo por los impuestos, ya que genera endeudamiento público, debido a que al "cargar" de impuestos a los que producen y dar subsidios a los no productivos, el Estado de Bienestar "*castiga"* a quienes generan riqueza y premia a quienes no lo hacen, logrando un desestimulo a la creación de riqueza y producción.

Ya que para quienes defienden este modelo, el Estado de Bienestar, tiene una carga impositiva que frena los estímulos de nuevas inversiones tanto nacionales como internacionales. Por ello, el neoliberalismo propone que, para mejorar la economía, los empresarios deben recuperar ciertos beneficios; como, por ejemplo, disminución de costos y mayor flexibilización del mercado laboral, ya que las condiciones sociales resultan ser costosas e ineficientes en los parámetros que ellos defienden.

Luego, en el campo filosófico, la crítica neoliberal explica que el intervencionismo estatal de los Estados de Bienestar que se realiza en nombre de la justicia social implica una redistribución de la riqueza individual, favoreciendo a unos a expensas de otros, coaccionando a los que poseen, lo que atenta, según ellos, al principio de igualdad, y libertad individual. Además, según ellos, el Estado no conoce las necesidades de todos los ciudadanos; por ello, para satisfacerlas, es preciso recurrir al mercado, donde se da la relación: individuo a individuo, lo que posibilita que el hombre persiga libremente los fines que considere oportunos; además, refuerza el derecho a disfrutar de los frutos del propio esfuerzo (meritocracia) (Sandel, 2020).

[8] Dejar hacer, dejar pasar

Por último, dentro de la mirada neoliberal, el Estado de Bienestar no ha acabado con la pobreza y la desigualdad; más bien las perpetúa, ya que las ayudas no estimulan la producción individual, y los servicios sociales implican una carga impuesta por la burocracia, ya que quienes viven de esos servicios, son los más interesados en mantenerlos o encasillarse en ellos (Sennett, 2006), lo que da lugar a actos de corrupción, deterioro de servicios públicos y mala administración, que conlleva altos niveles de ineficiencia e ineficacia, lo que cuestiona, la práctica de un Estado asistencial.

Es así como a través de los argumentos previamente mencionados, los neoliberales proponen volver al laissez-faire y a la no intervención estatal, apostando por una política social basada en la reprivatización y el retorno al mercado para cubrir las necesidades, ya que la sociedad tiene dispositivos autorreguladores para poder administrarse, además la libertad de elección de los individuos y el libre mercado son los mecanismos que equilibran la economía. Entendiendo al capitalismo no solo como el fruto de determinadas relaciones económicas, sino también como un modelo político y social que se reconfigura con las realidades de la sociedad moderna.

Entonces, con todo ello, la relación: Estado, políticas sociales y neoliberalismo, se encuentran en la organización social basada en la división de poderes, que está vinculada a la garantía de la libertad y el imperio de la ley, no obstante, en la práctica encontramos distintos grados de acceso a los derechos, ya sea por la condición social o clase (Rentería & Zárate, 2022), lo que indica que el privilegio ya no solo se debe al poder político sino también al contexto socioeconómico, ya que el ejercicio de los derechos no es independiente de la posición de clases; más bien, es dependiente de los recursos económicos, educativos, del tiempo y las condiciones disponibles.

Por consiguiente, es importante señalar que la trayectoria del Estado, el neoliberalismo y la ciudadanía se entrelaza con la evolución de las sociedades insertas en relaciones mercantiles capitalistas. En este marco, la precariedad económica y la formación deficiente suelen degradar los derechos a contornos nominales, generando una paradoja operativa que justifica la intervención social. Esto porque, desde el enfoque neoliberal, la posesión de la "categoría" ciudadana no garantiza equidad efectiva en el ejercicio de derechos y obligaciones constitutivos, como advierte el filósofo Gonçal Mayos (2024), no debe omitirse que "el ciudadano es quien tiene derecho a tener los derechos".

2.1.2.2. Tensiones entre mercado y Estado

El actual debate sobre el rol del Estado se estructura en torno a dos paradigmas antagónicos: el neoliberalismo y el intervencionismo estatal. El primero encuentra lugar en los principios de la Escuela de Chicago y el Consenso de Washington, postulando que el mercado es el mecanismo más eficiente para asignar recursos, incluyendo aquellos destinados a la protección social, afirmando que la intervención estatal distorsiona los incentivos económicos, genera ineficiencias burocráticas, perpetúa dependencias. Por lo cual defiende que las políticas sociales deben ser focalizadas, temporales y estar sujetas a criterios de rentabilidad, priorizando y privilegiando la participación del sector privado en la provisión de servicios (Harvey, 2007; Dardot & Laval, 2013).

Frente a esta postura, el enfoque intervencionista, arraigado en la tradición keynesiana, postula la necesidad de una acción estatal para corregir las "*fallas*" del mercado y con ello, garantizar derechos sociales universales. Este paradigma enfatiza que el mercado, por sí solo, resulta incapaz de resolver problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad, dado que se requieren políticas redistributivas financiadas mediante sistemas fiscales progresivos para modificar ese escenario, por ello cita como ejemplo a los países nórdicos y, en América Latina, experiencias como la seguridad social en Costa Rica o Uruguay, que demuestran que los sistemas públicos pueden combinar crecimiento económico con equidad social (Esping-Andersen, 1990; Filgueira, 2005).

Esta mirada se debe principalmente a que el neoliberalismo fue objeto de críticas sustanciales por sus efectos sociales. Estudios realizados por Piketty (2014) muestran cómo las políticas de desregulación y privatización han exacerbado la concentración de la riqueza, mientras que Standing (2014), explica que debido a ello se evidenció un crecimiento sustancial del "precariado" como nueva clase social vulnerable.

Esto responde en el ámbito de las políticas sociales, a la mercantilización de servicios básicos, que generó exclusiones masivas (Rentería & Zárate, 2022) en países periféricos donde amplios sectores no pueden acceder a sistemas públicos de salud o educación (Lavinas, 2017). Sumado a ello, la crisis de los cuidados, donde el Estado retiró su participación y responsabilidad, ha recargado el trabajo no remunerado principalmente en las mujeres, como documenta Pérez Orozco (2014). Más aún porque el capitalismo contemporáneo, está basado en la expansión financiera y el crecimiento industrial, donde el Estado está al servicio de la economía, y ha establecido el derecho de propiedad como principio fundamental del orden social (Locke, 1689).

En esa línea, Skidelsky (2022) sostiene que el capitalismo enfrenta una coyuntura crítica debido a fallos sistémicos que emanan simultáneamente del orden económico-político y de la ciudadanía, por ello, distingue tres dimensiones deficitarias: institucional, cognitiva –manifestada en la persistencia de la teoría económica dominante en la teoría de los mercados financieros–, y axiológica, donde tanto gobiernos como sociedad civil han sacralizado el crecimiento económico como valor intrínseco, atribuyéndolo a mérito personal antes que concebirlo como instrumento para el progreso colectivo (Sandel, 2020) lo cual responde a la mercantilización neoliberal de los procesos sociales en todas las dimensiones de la vida económica.

Impactando directamente en los Estados de Bienestar, ya que los actores económicos operan transnacionalmente (Giner, 1998) desajustándose de la estructura tradicional del Estado de Bienestar, pues las políticas neoliberales incentivan el consumo y la inversión sin considerar que la producción ocurre en regiones distantes de los centros de demanda (Polanyi, 2017). En este sentido, la responsabilidad colectiva del bienestar fue debilitada por políticas correctivas y punitivas (Lara, 2013, 2020), lo que obliga a replantear el rol del Estado como garante de derechos sociales (Harvey, 2007).

No obstante, el intervencionismo estatal tampoco está exento de desafíos, como es el caso de las críticas que surgen desde la teoría de la elección pública que señala que existen problemas de captura corporativa de las políticas sociales, ineficiencia en la gestión pública y rigideces institucionales que agudizan el rol del Estado en la toma de decisiones (Buchanan & Tullock, 1962), puesto que, enfrentan restricciones fiscales que limitan su capacidad de mantener sistemas universales, reduciendo su capacidad de presencia y descentralizando responsabilidades (Streeck, 2016).

En el caso de América Latina, este debate adopta matices particulares, puesto que en los años 90 predominaron reformas neoliberales que fragmentaron los sistemas de protección social, además, el giro posneoliberal de los 2000 intentó reconstruir el rol estatal, sin embargo, los resultados fueron desiguales, por citar un ejemplo, Bolivia y Ecuador avanzaron en constituciones que reconocen derechos sociales, pero se encontraron con límites estructurales de economías dependientes (Svampa, 2019). Más aún porque a fin de ajustarse a la nueva situación económica mundial, los Estados redujeron su gasto social de manera gradual, como consecuencia, las condiciones sociales fueron cambiando, aumentando la pobreza, a ello se suma los cambios demográficos que requieren más gasto social para cubrir las necesidades sociales del mundo actual.

Además, la crisis de los Estados de Bienestar ha retomado el debate entre neoliberales y socialdemócratas acerca de la viabilidad de la intervención del Estado en los asuntos sociales y económicos, ya que ambas propuestas ideológicas se encuentran en disputa en distintos países democráticos. No obstante, desde una perspectiva progresista, los derechos fundamentales trascienden la dimensión moral y adquieren un valor económico esencial para la estabilidad social (Esping-Andersen, 1990).

Paralelamente, se observa un retroceso sostenido en el respaldo ciudadano hacia las opciones socio democráticas en el último periodo, principalmente porque las lealtades políticas basadas en identidades de clase —antiguo soporte del comportamiento electoral y la afiliación— han experimentado una ruptura radical. Según Giddens (1998), la raíz se halla en la drástica contracción de la clase obrera teniendo como resultado un cambio de valores que no se ajustan a la dicotomía derecha-izquierda, lo que incide en la búsqueda de nuevas propuestas políticas, donde prime la justicia social como esencia de las políticas sociales.

Por consiguiente, desde la postura socialdemócrata, se valora los Estados de Bienestar, ya que han permitido incorporar las demandan de clases populares (Montagut, 2014). A pesar de ello, es indudable que la crisis y las transformaciones han provocado que, desde los defensores de la intervención, surjan propuestas de cambios para superar esta fase crítica.

Sin embargo, según explica Montagut (2014) es preciso conservar algunas prácticas a fin de salvaguardar los logros conseguidos que las posturas de los neoliberales pretenden reducir. Estas propuestas van en el sentido de mantener el Estado de Bienestar con modificaciones en aquellos puntos que han presentado más conflictividad, algunas líneas de modificación son:

a) Reducción de la burocracia: La excesiva burocratización del Estado logra un alejamiento entre la política y los ciudadanos, además, actúa como un elemento controversial, al conseguir resultados opuestos a los deseados, prolongando la atención a demandas sociales[9], por ello se propone una progresiva desburocratización del Estado, creando institutos públicos con autonomía para la gestión.
b) Descentralización política: Otro punto débil es la eficacia de la actuación pública, por ello, en muchos casos es difícil contradecir la eficacia de los servicios públicos, por ello, la descentralización desde los niveles centrales del Estado hacia el alcance

[9] Véase la película Yo, Daniel Blake de Ken Loach, en donde se descubre el actuar de la administración, en un proceso de reconocimiento de derechos

regional y municipal, permitirán captar con más facilidad las demandas de los ciudadanos, y, a su vez, agilizar la gestión de las administraciones públicas.

c) Potenciar la participación: Hoy en día, la sociedad civil se encuentra más alejada de la política, por lo cual, si se desea un fortalecimiento de la vida política, será vital incrementar su participación en los asuntos públicos, potenciando las iniciativas ciudadanas.

Todas las alternativas previamente mencionadas, buscan superar esta dicotomía, por ello, la economía social (Coraggio, 2011) propone modelos cooperativos que combinen eficiencia con equidad, como es el caso de los enfoques ecofeministas (Pérez Orozco, 2014) que plantean reorganizar las políticas sociales alrededor de la sostenibilidad de la vida, no del mercado. Mientras, que las perspectivas decoloniales (Quijano, 2014) cuestionan la imposición de modelos eurocéntricos y abogan por sistemas interculturales propios de protección social.

Por ello, el balance actual sugiere que ni el fundamentalismo de mercado ni el estatismo rígido ofrecen respuestas adecuadas a las crisis sociales contemporáneas, ya que el desafío consiste en construir modelos híbridos que, reconociendo los límites de ambos enfoques, permita diseñar e implementar políticas sociales sostenibles y centradas en garantizar derechos fundamentales.

Y como señala Jessop (2016), esto requiere reimaginar el Estado no como sustituto del mercado, sino como árbitro democrático que regule la economía en función del bien común. Por ello, ante esta mirada dualista, la política social deberá tener como eje central, los principios de igualdad de derechos, prevención de las desigualdades, la promoción de la autonomía y la participación ciudadana.

2.1.3. El neokeynesianismo y la reconfiguración del rol del Estado en el siglo XXI

En líneas anteriores se ha descrito dos modelos contarios entre sí, el Estado de Bienestar y el Neoliberalismo, entendiendo que cada uno aborda y conceptualiza de manera distinta el Estado. Sin embargo, en las últimas dos décadas, ha surgido un modelo denominado neokeynesianismo, el cual es definido como una corriente de pensamiento económico que representa una adaptación moderna de las ideas de John Maynard Keynes, surgidas a mediados del siglo XX, pero fortalecida en el plano teórico y político a partir de la crisis financiera global de 2008, que reformula el rol estatal.

Y reconoce la centralidad del Estado en el sostenimiento del equilibrio macroeconómico, principalmente en contextos donde las fallas de mercado son persistentes y significativas y a diferencia del keynesianismo clásico, que estaba centrado en la intervención

estatal mediante el gasto público para corregir la insuficiencia de la demanda agregada, puesto que el neokeynesianismo incorpora la microeconomía moderna, las expectativas racionales y algunos elementos de la economía conductual, para ofrecer una visión integral de los comportamientos individuales y el rol del Estado en ellos. De este modo, se permite explicar, con base analítica, por qué los mercados no logran alcanzar equilibrios eficientes sin intervención externa, lo que afecta en la distribución del ingreso y la estabilidad del sistema.

En este modelo, el Estado no es un agente secundario ni de respaldo, sino una institución activa, necesaria y legítima, que debe de intervenir estratégicamente para sostener el crecimiento, mitigar las crisis y garantizar el bienestar colectivo. Por ello, el neokeynesianismo plantea una visión del Estado como un actor dinámico que no solo responde a fallas del mercado, sino que además promueve la innovación, coordina la inversión pública-privada, y promueve la equidad social a través de políticas redistributivas. Esta visión conlleva una revalorización del gasto público no como una responsabilidad, sino como un medio para lograr un desarrollo económico y social, que permita movilizar recursos hacia sectores estratégicos y generar efectos multiplicadores en la economía real.

Esta reconfiguración fue una de las transformaciones más relevantes que surge a partir de la crisis de 2008, donde el Estado paso de ser considerado un obstáculo para el desarrollo, a ser reconocido como garante de estabilidad y motor del crecimiento. Este cambio se vio impulsado por el fracaso del paradigma neoliberal a fin de contener el colapso financiero, lo cual dio lugar a una rehabilitación teórica del pensamiento keynesiano en su versión moderna, e investigadores como Paul Krugman, Joseph Stiglitz y Mariana Mazzucato, entre otros, han sido fundamentales en la consolidación del neokeynesianismo como una alternativa teórica frente a las limitaciones del libre mercado.

Donde el Estado aparece como un actor con capacidad para gestionar la demanda, planificar la inversión pública, corregir fallas del mercado y asegurar bienes públicos esenciales, además, el enfoque ha evolucionado para responder a los retos del siglo XXI. Por ejemplo, la noción de un Estado emprendedor, defendida por Mazzucato (2019), redefine el rol estatal como innovador y catalizador de transformaciones tecnológicas orientadas al bien común.

Puesto que, lejos de limitarse a corregir desviaciones del mercado, el Estado neokeynesiano del siglo XXI participa en la creación de mercados y la promoción de un nuevo contrato social basado en la justicia. De esa manera, se consolida como una doctrina económica

versátil, que no solo explica los desequilibrios contemporáneos, sino que ofrece un marco normativo y operativo para enfrentar los desafíos estructurales.

2.1.3.1. La intervención del Estado neokeynesiano ante las crisis socioeconómicas

Desde el año 2008, el mundo ha enfrentado una serie de crisis económicas, financieras, sanitarias y sociales que han puesto a prueba los fundamentos del modelo económico global. Una de las más significativa fue la crisis financiera global originada en Estados Unidos, que marcó un antes y un después en la concepción del papel del Estado en la economía, ya que el colapso del sistema financiero y los bajos niveles de consumo forzaron a los gobiernos a adoptar políticas fiscales y monetarias expansivas, con el objetivo de sostener la demanda para evitar una recesión prolongada y restaurar la confianza en los mercados.

Todas estas medidas no sólo respondían a una necesidad coyuntural, sino que se sustentaban en una lógica teórica neokeynesiana que revalorizaba el papel del Estado como actor estabilizador ante los desequilibrios macroeconómicos. Puesto que países como Estados Unidos, Alemania, China y Reino Unido mostraron que, frente al retraimiento de la inversión privada, la acción pública podía actuar como un salvoconducto económico capaz de reactivar el ciclo productivo. Otro suceso clave fue la pandemia del COVID-19, iniciada en 2020, que profundizó esta tendencia y reafirmó la centralidad del Estado en la gestión de crisis.

Dado que la emergencia sanitaria y el confinamiento global generaron una "parálisis" de las cadenas de valor, una contracción histórica del PIB mundial y una fuerte recesión de empleo. En este escenario, la respuesta de los Estados fue contundente: se ampliaron los márgenes fiscales, se suspendieron temporalmente las reglas de austeridad, se activaron programas masivos de transferencias directas, subsidios al empleo, apoyo a las empresas y expansión monetaria sin precedentes.

Cabe precisar que todas estas acciones, que habrían sido impensables en el neoliberalismo, se legitimaron bajo la mirada neokeynesiana, a fin de evitar el colapso del aparato productivo y proteger los ingresos de la población. Incluso organismos tradicionalmente conservadores, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), respaldaron estas medidas y reconocieron que, en momentos de crisis, la consolidación fiscal debía ceder ante la necesidad de preservar el tejido económico y social, más aún frente a los desafíos estructurales de largo plazo, que van a requerir de la presencia activa del Estado en la planificación, regulación e inversión pública, entendiendo que la intervención deberá ser estratégica, anticipatoria y transformadora.

En otras palabras, el Estado debe dejar de ser un simple garante de estabilidad para convertirse en un motor de innovación, cohesión social y desarrollo sostenible. Sustentado en la experiencia de los últimos años que demuestra que las crisis no son fenómenos excepcionales, sino parte constitutiva de un sistema global que cada día se vuelve más interdependiente y vulnerable, donde el rol del Estado neokeynesiano se vuelve indispensable para gestionar la incertidumbre y promover una economía resiliente e inclusiva.

2.1.3.2. Formas de intervención estatal neokeynesiana en el siglo XXI

Después del año 2008, las formas de intervención estatal inspiradas en el enfoque neokeynesiano han evolucionado a fin de responder a una multiplicidad de desafíos que van más allá de lo económico y se enmarcan en las dimensiones sociales, ambientales, tecnológicas y sanitarias. Y a diferencia del intervencionismo clásico centrado exclusivamente en el gasto público, las políticas neokeynesianas engloban herramientas que combinan la estabilización macroeconómica con la transformación estructural del sistema productivo y la ampliación de los derechos sociales.

En ese sentido, uno de los mecanismos más visibles es la adopción de políticas fiscales contracíclicas, es decir, el incremento del gasto público y la reducción temporal de impuestos en contextos de recesión o crisis, con el objetivo de sostener la demanda agregada, preservar el empleo y evitar la contracción del consumo. Este tipo de políticas, fueron aplicadas en la crisis financiera de 2008 y durante la pandemia del COVID-19, lo que demuestra la capacidad del Estado para actuar como amortiguador de los ciclos económicos adversos, movilizando recursos que el sector privado, por razones de incertidumbre o falta de rentabilidad, no está dispuesto a invertir.

Junto a estas medidas, se ha consolidado el uso estratégico de la inversión pública en sectores clave como infraestructura, tecnología, salud, educación, energías renovables, ciencia e innovación. Estas inversiones cumplen una doble función: por un lado, generan empleo directo e indirecto; por otro, promueven transformaciones estructurales en la economía al fortalecer capacidades productivas y reducir brechas territoriales y sociales. En este sentido, el Estado neokeynesiano actúa como planificador e impulsor de proyectos de largo plazo que requieren coordinación intersectorial y visión estratégica.

Asimismo, el fortalecimiento de las capacidades regulatorias del Estado es otra forma de intervención fundamental, ya sea a través de la regulación del sistema financiero, de los mercados digitales, de los precios de servicios esenciales y del comercio internacional, con el fin de no solo corregir fallas del mercado, sino también garantizar una competencia justa,

proteger a los consumidores, y evitar la captura de rentas por parte de grandes corporaciones o monopolios.

Otra forma significativa de intervención fue la expansión y transformación de los sistemas de protección social, dado que desde la óptica neokeynesiana, el bienestar no solo es un derecho, sino también un componente clave de la estabilidad económica. Por ello, los Estados han impulsado políticas de garantía de ingresos mínimos, transferencias condicionadas o universales, subsidios al empleo, ampliación de la cobertura sanitaria y educativa, así como políticas activas de empleo, con el fin de reducir la pobreza, la desigualdad, y sostener el poder adquisitivo de los hogares, lo cual tiene un efecto directo en la reactivación económica.

Del mismo modo, ha emergido con fuerza la noción del Estado emprendedor, planteada por Mazzucato (2019), quien concibe al Estado como un agente de innovación que asume riesgos en áreas estratégicas donde el sector privado no actúa debido a la incertidumbre, la falta de incentivos inmediatos o la baja rentabilidad en el corto plazo. Es allí donde el Estado no solo interviene para corregir fallas, sino que crea mercados, direcciona misiones de desarrollo y configura acciones orientados al bien común.

Finalmente, la planificación participativa y la descentralización también han cobrado relevancia como formas de intervención neokeynesiana contemporánea. Particularmente, en contextos de alta diversidad territorial y cultural, ya que, el diseño de políticas públicas requiere procesos de deliberación democrática y articulación multiescalar. Puesto que, la experiencia de varios países demuestra que la intervención estatal resulta eficaz cuando responde a diagnósticos locales, involucra a actores sociales y combina instrumentos de política nacional con programas adaptados a las necesidades de cada región.

En conjunto, todas estas formas de intervención configuran un modelo de Estado activo, comprometido con un desarrollo económico que sea socialmente justo, ambientalmente sostenible y políticamente democrático. Así, el neokeynesianismo del siglo XXI no solo propone una recuperación de la capacidad estatal, sino una renovación de su rol, funciones y modos de relación con la ciudadanía y los mercados.

2.1.3.3. El neokeynesianismo y los debates actuales sobre el Estado de Bienestar

Como se ha explicado anteriormente, el neokeynesianismo ha reconfigurado de manera significativa el debate contemporáneo sobre el Estado de Bienestar, al reivindicar su vigencia en un mundo globalizado, desigual y atravesado por múltiples crisis interconectadas (Dubet, 2020). Más aún frente a las narrativas neoliberales que desde los años ochenta promueven la reducción del gasto social, la descentralización del riesgo hacia los individuos y la privatización

de servicios esenciales, en cambio, el enfoque neokeynesiano propone una recuperación activa del papel del Estado como garante de derechos sociales, cohesión y sostenibilidad.

En este marco, el Estado de Bienestar deja de ser concebido como un simple mecanismo de redistribución posterior a la generación de ingresos, para convertirse en una pieza fundamental de la política económica, en el que los servicios públicos, las transferencias sociales y las políticas universales actúan como estabilizadores del desarrollo. Ya que la inversión social no es concebida como un gasto improductivo, sino como una palanca estructural para mejorar la productividad, fomentar la inclusión y fortalecer el capital humano.

Este giro conceptual llevó a un replanteamiento profundo sobre el diseño, cobertura y sostenibilidad del Estado de Bienestar en pleno siglo XXI. En primer lugar, el neokeynesianismo sostiene que los sistemas de protección social deben ser universales, progresivos y adaptativos, con capacidad de responder no solo a la pobreza estructural, sino también a las nuevas formas de vulnerabilidad asociadas a la precarización laboral, el envejecimiento poblacional, las migraciones y los cambios tecnológicos.

Por citar un ejemplo, la idea de una renta básica universal es motivo de debate internacional al no solo ser un mecanismo redistributivo, sino también emancipador, que reconoce el valor del trabajo no remunerado y permite mayor libertad en la elección de vida de los ciudadanos. Del mismo modo, las políticas de cuidado han sido incorporadas como parte integral del bienestar, entendiendo que la sostenibilidad económica también depende de la reproducción social y de la corresponsabilidad entre Estado, mercado, comunidad y familias.

En segundo lugar, el neokeynesianismo ha puesto énfasis en la sostenibilidad financiera, no desde una lógica de reducciones, sino a partir de una mejor estructuración del sistema tributario y de acciones frontales contra la evasión y elusión fiscal. Además, se ha insistido en la necesidad de que la política fiscal cumpla un rol redistributivo, donde los impuestos progresivos y los mecanismos de justicia fiscal contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad. En este sentido, el Estado de Bienestar neokeynesiano no solo se preocupa por la equidad en el acceso, sino también por la equidad en la financiación, asegurando que los sectores de mayores ingresos contribuyan de manera proporcional al sostenimiento del sistema.

Por último, este enfoque ha impulsado una revisión crítica del modelo de gobernanza, llevando su institucionalidad a una más participativa, transparente y centrada en el ciudadano, particularmente en la legitimidad de las políticas sociales, puesto que dependen en gran medida a su capacidad de respuesta, calidad y de su integración con otros ámbitos de la política pública.

A fin de configurar un Estado que no solo garantice prestaciones, sino que promueva capacidades, autonomía y ciudadanía activa.

En esa lógica de debate, el neokeynesianismo no se limita a defender el Estado de Bienestar del siglo XX, sino que plantea su transformación hacia un modelo más integral, resiliente e inclusivo, que pueda responder a los desafíos contemporáneos desde una lógica de derechos, justicia social e innovación institucional. Esta visión ha cobrado más sentido en el contexto postpandemia (2020 hacia adelante), donde la reconstrucción de los sistemas de bienestar presenta una oportunidad para redefinir el contrato social y apostar por un modelo de desarrollo que posicione a la vida, el bienestar colectivo y la sostenibilidad en el centro de la acción pública.

2.1.4. Historia y contexto de la política social: Definiciones y clasificaciones

2.1.4.1. Evolución histórica y conceptualizaciones de la política social

La política social al igual que el Estado tiene raíces muy antiguas, que se remontan en sus inicios a la Roma clásica, donde se distribuían alimentos a los sectores más pobres como una forma temprana de asistencia. De igual forma, durante la Edad Media, la Iglesia y sus órdenes monásticas asumieron funciones de ayuda social, que con el paso del tiempo evolucionaron hacia formas más institucionalizadas. Un ejemplo de esta lógica fue la tradición del *noblesse oblige*, una práctica no oficial que regulaba, bajo la responsabilidad moral de la nobleza, ciertas acciones de protección frente a los riesgos sociales (Parodi, 2015).

Principalmente porque en el Antiguo Régimen, la asistencia social se dirigía exclusivamente a los más necesitados, quienes eran objeto de trato represivo si no cumplían con las normas sociales vinculadas al trabajo, puesto que aquellos que no podían laborar o servir a un señor eran rechazados de la estructura social. En este contexto, las primeras manifestaciones de política social se centraban en la limosna y en el control de la indigencia. Pero con el transcurrir del tiempo, comenzó a desarrollarse la idea de que el trabajo productivo era el medio más eficaz para enfrentar la pobreza y combatir la "decadencia moral" (Amparo, 2020).

Cabe mencionar que estas formas "tempranas" de asistencia continuaron durante los siglos posteriores, donde, los hospitales vinculados a monasterios ofrecían atención a enfermos, peregrinos y ciudadanos en situación de pobreza. Y con el crecimiento de las ciudades surgieron los primeros hospitales urbanos, fundados por gremios, casas de misericordia y albergues, que eran concebidos no solo como centros de ayuda, sino también como

instrumentos de corrección y control social, donde se enseñaban oficios y confinaban a los sectores más marginados (Parodi, 2015).

No obstante, con el declive del modelo feudal y la desaparición del vínculo de protección-dependencia entre señores y vasallos, los Estados modernos comenzaron a asumir mayores responsabilidades sociales. Además, la intervención estatal se fue consolidando gradualmente como un mecanismo para proteger a la ciudadanía y dar respuesta a problemas sociales más amplios. Este proceso marcó una transición hacia una esfera pública en la que la política social pasó a entenderse como una herramienta clave para articular la relación entre el Estado y la sociedad, en busca del bienestar colectivo (Amparo, 2020).

Por ello, este sistema se mantuvo vigente durante el siglo XVII, reflejando los valores conservadores que guiaban las primeras formas de política social. Sin embargo, con la llegada de la Ilustración, las políticas asistenciales comenzaron a considerarse una responsabilidad pública, lo que marcó el inicio de su evolución hacia formas más organizadas de seguridad social moderna.

A partir de este cambio, la política social de protección fue consolidándose sobre dos pilares fundamentales, la primera conocida como medidas de previsión, ejemplo de ello son los seguros, que permiten afrontar riesgos futuros, y por otro, están las medidas asistenciales, que se activan cuando los ciudadanos enfrentan situaciones inesperadas que no estaban cubiertas por mecanismos preventivos (Titmuss, 1974). Ambos componentes han evolucionado a lo largo de los últimos dos siglos, dando forma a los sistemas contemporáneos de protección social.

En este marco, la política social está estrechamente vinculada a debates filosóficos y políticos sobre la igualdad y justicia. Ya que mientras las corrientes liberales clásicas defienden la igualdad de oportunidades como principio central, otros enfoques argumentan que no basta con ofrecer oportunidades si los ciudadanos no cuentan con las capacidades necesarias para aprovecharlas (Sen, 1999).

Desde esta perspectiva, el desafío de la política social contemporánea consiste en lograr un equilibrio entre el reconocimiento de las diferencias culturales, el mérito individual, y la necesidad de reducir las desigualdades económicas que perpetúan la exclusión social. Este enfoque, centrado en la equidad y la inclusión, se convierte en un eje fundamental de las políticas sociales actuales (Amparo, 2020).

2.1.4.1.1. Política social en el siglo XVIII

La política social, durante el siglo XVIII, se desarrolló principalmente a través de medidas de previsión y asistencia, que evolucionaron, especialmente en el contexto de las cofradías o hermandades de socorro. Estas instituciones, que ya existían en siglos anteriores, experimentaron un notable crecimiento durante la primera mitad del siglo XVIII, ya que su principal función consistía en brindar apoyo económico a sus miembros en caso de enfermedad, permitiendo que los enfermos fueran atendidos en sus propios domicilios por un tiempo limitado (Parodi, 2015).

Además, algunas cofradías atendían necesidades específicas de ciertos grupos, por ejemplo, las mujeres de artesanos contaban con cofradías orientadas a ofrecer un seguro por maternidad, que eran financiadas mediante cuotas mensuales aportadas por sus integrantes y, con el tiempo, incorporaron otras actividades como la organización de fiestas patronales y servicios religiosos, entre ellos novenas y sufragios (Parodi, 2015).

Ya hacia finales del siglo XVIII, las cofradías comenzaron a ser reemplazadas por los montepíos, organizaciones de carácter público-privado que cumplían funciones similares, pero con un mayor énfasis en la gestión de préstamos sin intereses mediante el empeño de objetos de valor, esto fue en el caso de zonas urbanas. En cambio, en las zonas rurales surgieron formas de previsión como los pósitos, depósitos de grano que funcionaban como instituciones de crédito agrícola, permitiendo abastecer de pan a los pueblos a precios accesibles (Amparo, 2020).

Sin embargo, con la Ilustración, la ayuda basada en la caridad comenzó a transformarse bajo una nueva lógica: se afirmaba que todos los ciudadanos tenían la capacidad —y por tanto la obligación— de trabajar. En consecuencia, el mundo de la pobreza dejó de percibirse como una realidad homogénea y se empezó a clasificar a los ciudadanos según su capacidad de sostenerse por sí mismas, y se consideraba "digna" de ayuda aquella que, por causas ajenas a su voluntad, había perdido sus medios de subsistencia o no podía trabajar (Amparo, 2020).

Para estos casos, se implementaron medidas que promovían el empleo forzoso y castigaba la vagancia, también se crearon hospicios destinados a acoger a ciudadanos sin recursos, dado que la mendicidad estaba prohibida, estas instituciones funcionaban como espacios de acogida para quienes no tenían otro lugar a dónde acudir. Sin embargo, los hospicios no eran simplemente centros de asistencia, su funcionamiento estaba regulado por una disciplina estricta, lo que los hacía parecerse más a prisiones que a espacios de ayuda (Parodi, 2015).

Esto debido a que la población que habitaba estos lugares era muy heterogénea, y todos convivían bajo normas severas, y muchos niños con problemas de comportamiento eran enviados allí por sus propias familias para ser "*reeducados*" (Amparo, 2020). A raíz de la creación de estas instituciones, los hospitales dejaron de atender a ciudadanos integrados social y profesionalmente, concentrando su atención en quienes carecían de recursos y no podían ser atendidos en sus hogares.

2.1.4.1.2. Política social en el siglo XIX

Con el transcurrir de los años, el siglo XIX fue testigo de transformaciones que marcaron un cambio de paradigma en la asistencia social frente a un contexto de fuerte inestabilidad política. Un ejemplo de ello fue la Constitución de 1812, considerada la más progresistas de su época y que asignó a los ayuntamientos la responsabilidad de la enseñanza y asistencia sanitaria pública. Esto implicaba que los municipios debían proveer atención a la primera infancia y asumir funciones que hasta entonces eran responsabilidad de la Iglesia, como, por ejemplo, la atención médica. Sin embargo, la escasez de medios materiales y la volatilidad del escenario gubernamental comprometieron seriamente la aplicación operativa de dichas políticas, además, las alternancias entre gobiernos liberales y moderados impidieron consolidar los cambios necesarios para la época.

Igualmente, a medida que avanzaba el siglo, la influencia del movimiento obrero y las ideas reformistas condujeron a replantear el abordaje de las nuevas necesidades derivadas de las relaciones laborales emergentes, puesto que los antiguos hospicios resultaban insuficientes para responder a estas exigencias. En este proceso, la lógica religiosa —anteriormente aceptada — fue progresivamente reemplazada por criterios de racionalidad y gestión laica.

Este proceso culminó en 1822 con la Ley de Beneficencia, que transfirió la asistencia social desde las instituciones eclesiásticas hacia un modelo laico gestionado por entidades locales y gobiernos provinciales, que preveía la creación de órganos locales con competencias específicas en la atención social, incluyendo maternidades, asilos, hospitales y el llamado socorro domiciliario, considerado un avance importante en su tiempo.

Esta configuración política se consolidó en 1849 y con la desamortización de Madoz en 1855, puesto que redujeron las competencias municipales y reforzaron las provinciales, dando origen a un sistema piramidal de gestión, estructurado en Juntas Generales, Provinciales y Municipales, con amplias facultades para intervenir en situaciones de marginación social. Este modelo, de carácter más represivo que educativo, perduró, por ejemplo, en España hasta

el franquismo, aunque con variantes en otros países europeos que adoptaron enfoques más modernizadores.

Frente a este contexto, la Iglesia católica, que había dominado la enseñanza y la asistencia durante buena parte del siglo XIX, vio reducido su control debido a la desamortización de sus bienes. Paralelamente, surgieron iniciativas como los Montes de Piedad y las primeras Cajas de Ahorro, que funcionaban como mecanismos de previsión y crédito popular, marcando el tránsito de un sistema basado en la beneficencia hacia uno de corte más contributivo y asegurador.

Además, la necesidad de una intervención estatal más estructurada se cuestionó en espacios como la Conferencia de Berlín (1890) y congresos internacionales sobre seguros de accidentes y seguridad social. En esta misma línea, la encíclica *Rerum Novarum*, publicada por el Papa León XIII en 1891, supuso un giro importante en el pensamiento social católico. En ella se proponía un modelo de acción compartida entre la Iglesia, el Estado y los actores sociales, legitimando la intervención estatal mediante leyes protectoras y defendiendo una dimensión doctrinal desde la Iglesia. Esta encíclica revitalizó el catolicismo social, promoviendo una conciencia crítica frente a los modelos caritativos tradicionales, sin embargo, el proceso fue lento, y aunque se esperaba que la legislación social de Bismarck, aplicada en Alemania en la década de 1880, sirviera como referente, en algunos contextos estos avances no fueron similares.

2.1.4.1.3. Política social en el siglo XX

Durante el siglo XX, la política social englobaba una serie de transformaciones y etapas propias de su desarrollo, empezando con la que va desde 1900-1940, considerada el periodo de modernización institucional y política, que estuvo caracterizado por la creación de instituciones y la promulgación de leyes para mejorar las condiciones laborales y de vida de los trabajadores.

En España, por citarlo como ejemplo, en 1903, se funda el Instituto de Reformas Sociales (IRS); organismo inicialmente compuesto por 30 miembros, ampliado posteriormente a 60, que eran designados por el gobierno y asociaciones de trabajadores, sus objetivos eran realizar estudios sobre problemas sociales y laborales, así como diseñar e implementar proyectos de ley que regularan el mercado laboral. Por ello, entre las leyes más significativas promulgadas durante este período se encuentran:

a) 1903: Creación del Instituto de Reformas Sociales, que permitió sentar las bases para la futura legislación laboral.

b) 1904: Ley de descanso dominical, que garantizaba un día de descanso semanal para los trabajadores.
c) 1909: Ley de huelgas, que reconocía el derecho de los trabajadores a organizarse y a hacer huelga.
d) 1911: Ley de construcción de "*casas baratas*", que buscaba proporcionar viviendas asequibles y de bajo costo a las clases trabajadoras.
e) 1919: Ley de regulación del horario laboral, estableciendo un máximo de 8 horas por jornada laboral, y la creación de la Ley de Retiro Obrero y de seguro frente al paro forzoso.
f) 1922: Segunda Ley de "*casas baratas*", ampliando la oferta de vivienda social.

Cabe mencionar que, aunque estas medidas eran frecuentemente transgredidas, su promulgación marcó un hito histórico en la concepción de derechos y políticas sociales (Arellano, 2003).

De igual manera, la creación de políticas de descentralización regional fueron elementos claves dentro de la política social, ya que en 1913 se establecieron las Mancomunidades Provinciales, que unieron diversas diputaciones provinciales. Como el caso de Cataluña, donde la Mancomunitat de Catalunya (entre 1914 y 1923) actuó como un "embrión" de autogobierno que buscaba mejorar las condiciones de vida y producción, influyendo en ámbitos como la administración pública a través de la distribución de gastos dentro de las diputaciones catalanas, destinando un 26% a beneficencia y sanidad, y un 7.3% a enseñanza e investigación.

Por otro lado, en el sector salud, la ley de 1855, obligaba a los municipios a proporcionar asistencia médico-farmacéutica a las familias de pocos recursos, pero fue en 1904, que esta ley fue ampliada, estableciendo la obligación de mejorar las condiciones higiénicas de las viviendas, regular la higiene en las escuelas, asegurar la inspección de alimentos y bebidas, así como la vacunación contra la viruela.

En ese mismo año, se creó el Consejo Superior de Protección a la Infancia, que contaba con juntas provinciales y locales encargadas del control y cumplimiento de las leyes previamente aprobadas. Estas juntas se centraron en la vigilancia y gestión de Reformatorios y Tribunales Tutelares de Justicia, encargados de la jurisdicción penal para menores, manteniéndose hasta finales del franquismo, en el caso español.

Asimismo, a principios del siglo XX, entre 1900 y 1908, la protección social en España experimentó un desarrollo incipiente, aunque limitado, ya que solo contemplaba la cobertura

por accidentes laborales. Fue a partir de 1904 cuando se planteó una política más amplia de seguros sociales, que incluían protección para el retiro obrero, la enfermedad, la invalidez, la maternidad y los accidentes de trabajo.

Esta iniciativa se consolidó en 1908 con la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP), un organismo autónomo destinado a fomentar la previsión social mediante pensiones por invalidez y vejez. Sin embargo, al ser un sistema voluntario —sin obligatoriedad para trabajadores ni empresarios—, su impacto resultó escaso. Además, la desconfianza de los obreros hacia las reformas estatales y la resistencia patronal a las medidas sociales impidieron que este modelo despertara un interés real en la previsión.

Ya en los años siguientes, entre 1908 y 1918, el sistema entró en una fase de reorganización bajo un esquema subsidiario, ya que mientras en Europa se debatía la necesidad de seguros obligatorios para enfermedades, maternidad e invalidez, en España, se hizo algo retrasado, ya que el seguro de maternidad, aprobado en 1922, no se implementó hasta 1931 y solo en 1934 quedó integrado en los seguros obligatorios del INP.

El siguiente avance significativo llegó con la Segunda República (1931-1936), que impulsó reformas claves en dos ámbitos. Por un lado, introdujo políticas laborales progresistas, como la legalización sindical, el aumento de salarios y la reducción de la jornada de trabajo, asimismo, estableció mecanismos de protección contra el desempleo, destacando la creación de la Caja Nacional contra el Paro Forzoso (1931) y la Ley de Paro (1935). No obstante, el estallido de la Guerra Civil (1936) truncó el desarrollo de estas medidas, dejando en evidencia las tensiones entre las aspiraciones reformistas y las resistencias estructurales del período.

La segunda etapa de la política social del siglo XX comprende desde 1939-1975, teniendo como antecedente que, en 1938, se aprueba el Fuero del Trabajo, inspirado en el Foro del Lavoro de Mussolini, que permite la creación del sindicato único de sindicación obligatoria para empresarios y trabajadores, que estipulaba la protección de los obreros y la necesidad de un esquema de seguros, aunque sin detallar su implementación ni los tipos de riesgos cubiertos.

Cabe mencionar que los fundamentos iniciales de la asistencia social se articularon sobre un pilar axiológico tradicionalista y caritativo, que respondía al ordenamiento de Beneficencia de 1849 —vigente hasta el ocaso de la década de 1960— cuyo espectro competencial abarcaba el amparo a la infancia, personas sin recursos, gestantes y otras situaciones de desprotección social.

Es a partir de 1960 que el panorama de la política social comienza a cambiar, hacia un enfoque más centrado en la regulación del mercado laboral, la creación de servicios sociales y

la mejora de la calidad de vida. Puesto que, el proceso de modernización y crecimiento económico de la época provocó un cambio en la composición social, económica, además la industrialización y el desarrollo urbano motivaron la migración del campo a la ciudad, generando nuevas demandas en sectores como; vivienda, salud y educación, llevando a implementar políticas de vivienda social y promover programas de salud pública.

Por otro lado, en el ámbito educativo, se promulgó la Ley de Educación (1970), que establecía la educación obligatoria hasta los 14 años, promovía la creación de escuelas públicas y la formación de docentes, buscando reducir el analfabetismo a fin de mejorar la calidad de la educación. En resumen, el siglo XX fue testigo de una evolución de la política social, desde sus inicios en la primera década del siglo hasta el establecimiento de un sistema de seguridad social más integral, a pesar de las limitaciones y desafíos que enfrentó, permitió sentar las bases para el desarrollo de un Estado de Bienestar en las décadas siguientes.

2.1.4.1.4. Política social en el siglo XXI

Ahora bien, la política social del siglo XXI tiene una lógica evolutiva en el sistema político, social y económico puesto que la reflexión sobre de dónde venimos y hacia dónde nos dirigimos es esencial para entender que los aspectos económicos están entretejidos en las relaciones sociales, aunque se diga lo contrario, ya que estos inciden de manera directa en la cotidianidad de los ciudadanos.

Por ello, la mirada actual de política social debe ir más allá de la lógica de representación parlamentaria, de derechos sociales o la libertad ciudadana; puesto que es imperativo contar y adoptar políticas de redistribución de riqueza que atiendan las necesidades de los ciudadanos, fomentando así un sentido de solidaridad y responsabilidad hacia los demás (Arellano, 2003).

Asimismo, la política social constituye un eje fundamental en las dinámicas contemporáneas al demandar no solo acción estatal, sino también una sociedad civil autogestionada y corresponsable. En este marco, por ejemplo, el ejercicio ciudadano del derecho de asociación y participación en lo colectivo permite optimizar las políticas públicas mediante procesos de complementariedad, rectificación y profundización, configurando una articulación público-privada —donde convergen responsabilidad individual y compromiso comunitario— representa según Arellano (2003) un logro paradigmático de la ciudadanía moderna.

Por ello, el examen multidimensional de los fenómenos sociales representa hoy una exigencia analítica fundamental, puesto que, tal aproximación posibilita desentrañar tanto la

morfología de las sociedades como su determinación por políticas redistributivas, cuyos mecanismos de asignación de recursos se hallan predominantemente mediados por matrices ideológicas. Esta explicación fundamenta la pluralidad de interpretaciones en torno a los fines, lógicas constitutivas y funciones de la política social, siempre contingentes a los marcos paradigmáticos del observador.

Por ello, en el presente siglo resulta inevitable que múltiples teorías relacionadas a la política social, se encuentren vinculadas a aspectos normativos, que definen lo que es o lo que debería ser, así como la manera de alcanzarlo. Ya que no solo se trata de valores, sino que se discuten problemas de políticas, y el no hacerlo llevaría a que la política social carezca de sentido si se considera neutral en términos de valoración. Más aún por los cambios históricos, que han llevado a que sus objetivos varíen siendo, por un lado, la cobertura de necesidades y, por otro, su contribución a la reducción de funciones sociales, al considerar a las políticas como un sistema de protección con una variedad de objetivos, algunos en armonía y otros en conflicto con algunos intereses.

Además, desde la perspectiva académica, es complejo considerar a la política social como una disciplina con un corpus de conocimiento propio, más bien, se trata de un área de estudio que tiene elementos de las ciencias sociales y humanidades. No obstante, la lógica de desarrollo económico actual ha llevado a que gran parte de su interpretación y aplicación se enfoquen en el mercado, posicionándolo como eje central de la política y núcleo de la relación existente entre intervención política y lógica del desarrollo económico, lo que genera un conflicto entre las percepciones e intereses de diversos actores, ya sean representantes de lo público o privado.

Esta confrontación entre lo económico y social establece fronteras inequívocas y difusas, ya que sitúan a la política social en medio del análisis de las relaciones y controversias distributivas que fundamentan la interfaz política-economía-política social, revelando cómo las matrices paradigmáticas divergentes están elaboradas para contribuir a la resolución de estas disyuntivas, más aún por la influencia de las ideologías que se manifiestan o expresan en el diseño de políticas económicas y sociales, variando significativamente las justificaciones y formulaciones no solo en sus planteamientos sino también en sus objetivos.

Ya que como se ha descrito previamente cada etapa aborda y responde de manera diferente a los problemas y necesidades de la ciudadanía, alineándose en su mayoría a una postura ideológica ya que, para ciertos sectores, la intervención gubernamental a través de políticas sociales reconfigura su acción, por citar un ejemplo, desde visiones economicistas,

altera el equilibrio espontáneo de la oferta y demanda; pero en cambio desde las perspectivas estructuralistas, la identifican como un aparato de sostenimiento del orden capitalista.

Ambas miradas son contrarias entre sí, ya que, desde un enfoque conservador y neoliberal, la política social es una instrucción estatal que altera y distorsiona las condiciones del mercado, generando inflación y desequilibrio, por lo que exigen libertad total, ya que el Estado en la economía limita la capacidad de superar dificultades y desarrollar habilidades. Y desde la mirada marxista, las políticas sociales operan como dispositivos paliativos que, sin transformar las bases del capitalismo, administran sus contradicciones sistémicas. Esta función conservadora mitiga los efectos disruptivos del modelo, perpetuando una estructura donde la acumulación clasista del capital genera asimetrías estructurales (Marx, 1867). En contraste, la socialdemocracia postula la acción colectiva estatal como motor del bienestar público, concibiendo la política social como ingeniería redistributiva que modifica las relaciones sistémicas mediante transferencias de recursos (Esping-Andersen, 1990).

Por consiguiente, la visión economista de la política social en el siglo XXI, es transversal para comprender su concepto, alcance e impacto, considerando aspectos culturales, económicos y políticos que se entrelazan y configuran una determinada estructura social, por ello, al definir la política social es importante conocer los cambios en la población, en su pasado, presente, y prever su futuro. Esto constituye un antecedente esencial para realizar un análisis, dado que los objetivos de los programas sociales implementados en el marco de una política social se fundamentan en necesidades y problemas comunes, por lo cual, este análisis permite entender que la concepción de política social en el siglo XXI está significativamente influenciada por el mundo de las ideas.

2.1.4.2. Definiciones, clasificaciones y contexto de la política social

2.1.4.2.1. Enfoques conceptuales y tipologías de la política social

La política social abarca una amplia variedad de significados desarrollados desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. En donde incluso, su clasificación se basa en los objetivos que persigue y en los mecanismos mediante el cual se implementa, según Parodi (2015), pueden agruparse en cuatro categorías principales:

a) Políticas asistenciales: Están orientadas a brindar apoyo directo a ciudadanos en situación de pobreza o con carencias severas, a fin de garantizar la subsistencia de los sectores más vulnerables, especialmente en momentos de crisis o necesidad extrema.
b) Políticas de previsión social: Buscan proteger a la población frente a riesgos como enfermedades, vejez o muerte. Incluyen mecanismos como los seguros sociales, la

asistencia social y los sistemas de salud, que funcionan como redes de seguridad para evitar que los ciudadanos caigan en la pobreza debido a factores externos imprevistos.

c) Servicios sociales: Se enfocan en promover la igualdad de oportunidades mediante la inversión en capital humano. Estas políticas se centran en áreas como la educación, la nutrición y la vivienda, contribuyendo tanto al desarrollo de capacidades individuales como a la superación de barreras estructurales que dificultan el acceso equitativo a recursos.
d) Políticas de apoyo al sector productivo: Están dirigidas a fortalecer las capacidades económicas de la población, especialmente de los sectores de bajos ingresos. Su objetivo es generar oportunidades para mejorar las condiciones de vida a través de la participación en actividades productivas.

Además de la clasificación propuesta por Parodi (2015), existen otros enfoques que organizan las políticas sociales en función de su estructura y objetivos. En esta línea, Calderón (2015) las plantea como dimensiones fundamentales de la política social, que permiten comprender su funcionamiento desde una perspectiva más integral. Según la propuesta del autor, se agrupan en cuatro aspectos clave:

a) Dimensión sustantiva: Hace referencia al contenido y a los objetivos específicos de las políticas, como el acceso a la cultura, educación, salud y bienestar.
b) Dimensión ética: Está relacionada con los valores que orientan las políticas sociales, tales como la igualdad de oportunidades, la participación democrática y la justicia en la gestión pública.
c) Dimensión institucional: Se enfoca en cómo se organizan, gestionan y estructuran las instituciones responsables de implementar las políticas a nivel estatal.
d) Dimensión instrumental: Abarca los medios y herramientas empleados para ejecutar las políticas sociales, como la legislación, las subvenciones y otros mecanismos de apoyo (Parodi, 2015).

Asimismo, el modelo propuesto por Chartrand y McCaughey (1988) clasifica las políticas sociales según el nivel de intervención estatal en la financiación y gestión de bienes o servicios. Este enfoque distingue cuatro categorías:

a) Estado facilitador: El Estado promueve donaciones privadas mediante incentivos fiscales, pero no participa directamente en la financiación ni en la provisión de servicios o bienes.

b) Estado patrón: El Estado financia actividades culturales, científicas o sociales a través de consejos independientes encargados de distribuir los fondos públicos.
c) Estado arquitecto: El Estado apoya programas estratégicos a través de ministerios especializados, como el Ministerio de Cultura en el caso de las políticas interculturales.
d) Estado ingeniero: En este modelo, el Estado asume el control de los medios de producción y de la financiación, utilizándolos como herramientas directas para alcanzar objetivos políticos específicos (Parodi, 2015).

Por su parte, Titmuss (1974) propone tres modelos clásicos de política social:

a) Modelo residual: Sostiene que la intervención del Estado solo debe producirse cuando fracasan los mecanismos naturales de provisión —como la familia o el mercado— para satisfacer las necesidades básicas.
b) Modelo de logro personal: Defiende que el acceso al bienestar debe depender del mérito individual y del desempeño en el mercado laboral.
c) Modelo institucional-redistributivo: Considera que el bienestar debe garantizarse como un derecho universal, y que el Estado debe intervenir activamente para reducir las desigualdades sociales y económicas.

No obstante, más allá de los modelos y tipologías de política social desarrollados en líneas anteriores, Esping-Andersen (1990) desarrolla la teoría de los *"tres mundos del bienestar",* en la que distingue tres tipos de regímenes: liberal, conservador y socialdemócrata. Donde cada uno ofrece diferentes niveles de intervención estatal, formas de redistribución y estructuras de protección social. En dicha teoría el autor plantea que la política social no solo responde a condiciones de desigualdad, sino que también puede generar nuevas formas de estratificación social. Es decir, aunque las políticas públicas se diseñen en función de estructuras de poder existentes, su implementación moldea las formas futuras de desigualdad, según el grado en que enfrenten o reproduzcan dichas condiciones.

Asimismo, destaca que un estudio sobre política social debe considerar el nivel de desmercantilización[10] presente en cada país, que se entiende como la medida en que el acceso a bienes y servicios fundamentales no depende exclusivamente del mercado, sino de derechos sociales garantizados por el Estado.

[10] Se refiere al grado en el que los individuos o familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado.

2.1.4.2.2. La política social como derecho y estrategia estatal

Desde hace tres siglos, la política social se presenta como un campo multidimensional que abarca aspectos político-culturales, económicos, institucionales y sociales, así como factores vinculados al género, la edad y las orientaciones ideológicas. Todos estos elementos se interrelacionan e influyen mutuamente, conformando así, un enfoque complejo que busca incidir directamente en las condiciones y estilos de vida de la ciudadanía (Parodi, 2015), con el propósito de mejorar tanto la calidad de vida y entorno diferenciándose de otras formas de intervención pública (Amparo, 2020).

En ese sentido y desde una perspectiva de derechos, Marshall (1950) sostiene que la política social no debe entenderse como un acto de caridad, sino como el reconocimiento de derechos fundamentales. Ya que, más que un favor hacia los sectores desfavorecidos representa la aceptación por parte del Estado de su responsabilidad en garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía. Igualmente, Titmuss (1974) señala que las políticas sociales constituyen acciones estratégicas promovidas por el Estado, orientadas a fortalecer áreas esenciales como la salud, educación, vivienda y otros servicios sociales que permiten asegurar el bienestar colectivo.

En esa misma línea, se define la política social como la intervención pública orientada a mejorar el bienestar humano mediante la cobertura de necesidades esenciales, entendida como la administración de asistencia y servicios destinados a resolver problemas sociales comunes. Estas intervenciones pueden incluir la redistribución de recursos materiales y culturales desde los sectores más privilegiados hacia los grupos más vulnerables. No obstante, advierte Marshall (1950), algunas políticas redistributivas no siempre benefician exclusivamente a los sectores desfavorecidos, sino que pueden también contribuir a reforzar las posiciones de poder de grupos privilegiados, reproduciendo así estructuras de desigualdad.

Del mismo modo, la política social se concibe como un mecanismo para responder a las necesidades humanas, las cuales evolucionan y se configuran según el contexto histórico y social. La industrialización, por ejemplo, generó nuevos compromisos colectivos que impulsaron al Estado a garantizar procesos de inclusión social. En este sentido, muchas de las necesidades básicas pasaron a reconocerse como derechos sociales, por lo cual, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar su cumplimiento (Amparo, 2020).

Entonces, al tratarse de derechos sociales, se espera que sea el Estado quien asegure un nivel de bienestar y seguridad económica, permitiendo que los ciudadanos vivan conforme a los estándares de vida prevalecientes en su sociedad (Marshall, 1950). Así, las políticas sociales

no solo buscan dar respuesta a problemas inmediatos, sino también fortalecer la cohesión y la inclusión social en el largo plazo (Titmuss, 1974).

2.1.4.2.3. Políticas sociales: focalización, desregulación y privatización

La globalización neoliberal contemporánea ofrece un extenso marco para comprender que el vocablo "capitalismo" posee acepciones múltiples. Siguiendo a Arellano (2003), este término era desconocido en la época de Smith, mientras que Marx lo reservó para su epistolario personal, puesto que se trata de un término usado en el siglo XX, pero popularizado en el siglo XX. Cabe añadir que, aunque el fenómeno capital y sus agentes existieron en formaciones sociales anteriores, fue durante la baja Edad Media y el auge mercantilista cuando la posesión de capital adquirió relevancia estructural, estableciéndose la expectativa de reinversión continua como mecanismo para optimizar beneficios.

No obstante, es crucial subrayar que el capital trasciende la vaga idea de acumulación de bienes materiales; simboliza poder y estatus atribuido a su poseedor. Esta distinción es relevante porque la influencia neoliberal en las políticas públicas genera procesos de estratificación social, segmentando la sociedad en dos polos contrastantes: un núcleo incluido y grupos periféricos excluidos. Consecuentemente, el ordenamiento jurídico burgués-liberal prioriza como principios la salvaguarda de derechos individuales, a través de sus pilares fundamentales: la autonomía personal, la equiparación formal ante la ley, la inviolabilidad de la propiedad y la certidumbre en la aplicación de las normas.

En ese sentido, la globalización neoliberal que comenzó a finales del siglo XX ha llevado a que la unidad básica de organización económica no sea un sujeto individual o colectivo, sino una red transnacional compuesta por diversos objetos y organizaciones, donde sus acciones afectan en la estructura y decisiones internas de un país, debido al auge de la globalización, y al surgimiento de las grandes transnacionales. Esto debido a que los inversores deciden el lugar donde invertir, producir, contribuir físicamente y la residencia habitual que tendrán, basado en sus intereses, por ello, la mundialización implica, la pérdida de fronteras para la actualización de la economía, la información, y la tecnología, que ha fortalecido más a actores externos que internos (Cortázar, 2006).

Por lo cual, al examinar la era de la globalización neoliberal se requiere de un abordaje multidisciplinar que integre perspectivas económicas, políticas y sociológicas. Ya que, desde la economía política crítica, el neoliberalismo no constituye únicamente un conjunto de políticas económicas, sino un proyecto hegemónico de reestructuración social que busca reconfigurar las relaciones entre Estado, mercado y sociedad (Harvey, 2007; Dardot & Laval,

2013) y donde un modelo de política social es implementado a través de organismos financieros internacionales, lo que representa una respuesta sistémica a la crisis de acumulación del capitalismo tardío (Arrighi, 1994), transformando radicalmente los fundamentos que definen el Estado Social.

Por otro lado, desde la sociología política, los trabajos de Foucault (2004) explican que las actuales políticas sociales, por ejemplo, operan como tecnologías de gobierno que producen subjetividades que están alineadas a los requerimientos del capital flexible. Esta perspectiva revela la paradoja del neoliberalismo, puesto que mientras proclama la retirada del Estado en la toma de decisiones, en realidad lo reconfigura como un aparato que activamente produce y regula mercados en su beneficio (Mirowski, 2014). Del mismo modo, las teorías del Estado schumpeteriano competitivo (Jessop, 2002) permiten complementar este análisis al demostrar cómo los Estados nacionales se están transformando en agentes activos de la competencia interterritorial, subordinando sus políticas, programas y proyectos sociales a los imperativos de la acumulación global.

En ese sentido, la teoría de los regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 1990), ampliada por los análisis de los capitalismos dependientes (Martínez Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2016), permiten comprender las particularidades del neoliberalismo periférico en América Latina, ya que en los centros capitalistas se observa un proceso de reconfiguración del Estado de Bienestar (Pierson, 2001), mientras que en las periferias se implementa un modelo de protección social inconcluso, que esta caracterizado, en primer lugar, por la coexistencia de regímenes contributivos estratificados con programas asistenciales focalizados en grupos minoritarios, luego, la externalización de servicios sociales a organizaciones no gubernamentales y empresas privadas; y, por último, la persistencia de redes informales de protección, que operan como mecanismo de supervivencia para amplios sectores poblacionales.

Es por ello, que la teoría de la regulación (Boyer, 1990) brinda un marco analítico particularmente útil para comprender la transformación que tiene las diferentes políticas sociales en un contexto de globalización neoliberal, ya que al conceptualizar el neoliberalismo como un nuevo régimen de acumulación, que está caracterizado por la financiarización que otorga una posición hegemónica a los actores financieros —mercados, instituciones y élites— sobre la formulación de políticas económicas y sus resultados. Este proceso consolida la lógica financiera como el paradigma rector para la valorización del capital (Chesnais, 2016).

Luego se encuentra, la precarización estructural del trabajo como mecanismo de disciplinamiento laboral (Standing, 2014); y finalmente, como explica Polanyi (2017), se encuentra la mercantilización de todas las esferas de la vida social. En este contexto, las políticas sociales abandonan progresivamente su función de garantizar derechos universales para convertirse en instrumentos de gestión de riesgos sociales (Beck, 1998), orientados a mantener la gobernabilidad e institucionalidad en un escenario de creciente desigualdad, haciendo alusión a la frase de la novela *"El Gatopardo"* de Giuseppe Tomasi di Lampedusa que decía: *"hay que cambiar todo para que todo siga igual"*.

Por último, se encuentran las teorías decoloniales (Quijano, 2014; Grosfoguel, 2007) que permiten comprender cómo el neoliberalismo globalizado reactualiza jerarquías raciales y coloniales a través de políticas sociales segmentadas que perpetúan exclusiones históricas. Esta perspectiva revela que para estudiar las políticas sociales se requiere analizar su relación con los patrones de poder colonial-moderno que estructuran el sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 2005). Es así como, la interrelación de las tradiciones teóricas permite tener un marco analítico a fin de comprender las transformaciones contemporáneas de las políticas sociales en el contexto de la globalización neoliberal.

2.1.4.2.4. Diferencias regionales: la política social en el mundo

En líneas anteriores se ha desarrollado la historia y transformaciones de la política social desde una mirada europea, sin embargo, es preciso también abordar la configuración que ha tenido en países orientales y asiáticos, donde desde el siglo XVIII, las formas de organización social en esta parte del mundo estuvieron fuertemente vinculadas a las estructuras tradicionales de gobierno y a los sistemas comunitarios, lo que configuró una política social de características distintas a la europea que ya comenzaba a consolidar medidas de beneficencia pública bajo la influencia del incipiente liberalismo ilustrado, en Asia predominaban estructuras sociales que vinculaban el bienestar al orden confuciano, al poder imperial y a la reciprocidad comunitaria (Kwon, 1997). En este sentido, la provisión de asistencia no se concebía como un derecho ciudadano universal, sino como una extensión del deber moral del soberano hacia sus súbditos y de la familia hacia sus miembros.

Por consiguiente, en China, bajo la dinastía Qing, el Estado desarrolló un sistema de graneros imperiales y de asistencia en casos de hambruna o desastres naturales, por lo cual, estas políticas, más que institucionalizadas como "política social" en el sentido moderno, funcionaban como mecanismos de legitimación del poder y se apoyaban en una ética confuciana de cuidado paternalista, donde la redistribución de recursos se articulaba a través

de redes burocráticas centralizadas, que buscaban prevenir la desestabilización social en periodos de escasez (Wong, 1997). Sin embargo, esta forma de intervención era episódica y no garantizaba cobertura universal, ya que dependía tanto de la capacidad fiscal del Estado como de la estabilidad de las cosechas y el comercio.

De igual manera, Japón, durante el shogunato Tokugawa (1603–1868), la política social se configuró de manera distinta, debido a que la estructura feudal limitaba la acción del Estado central, debido a que el sostenimiento de los sectores más vulnerables recaía principalmente en el gobierno local de los daimyō y en las comunidades campesinas, que establecían redes de ayuda mutua en situaciones de crisis y donde la asistencia pública se vinculaba con los valores de jerarquía y lealtad al clan, lo que consolidaba un sistema de bienestar fragmentado y localizado, sin un marco nacional uniforme (Hanley, 1997). Este modelo se diferenciaba del chino, pues mientras en China existía un intento de centralización, en Japón predominaba la descentralización y la responsabilidad comunitaria.

Por otro lado, en la India bajo dominio mogol tardío y progresivamente bajo la influencia británica, la provisión social estaba ligada a sistemas religiosos y caritativos, particularmente islámicos e hindúes, que articulaban redes de apoyo a través de templos, mezquitas y asociaciones locales, donde el rol del Estado en la redistribución era limitado (Bayly, 1988). Estas diferencias culturales y religiosas condicionaban los mecanismos de asistencia, en contraste con la racionalidad secular que comenzaba a expandirse en Occidente.

En ese sentido se expone que durante el siglo XVIII las políticas sociales en Asia no se configuraban como sistemas institucionales universales, sino como mecanismos autoritarios y religiosos, orientados a preservar el orden social y la estabilidad política. Mientras que en Europa la política social comenzaba a adquirir un carácter más secular y normativo vinculado a la construcción de ciudadanía, en Asia se mantuvo estrechamente ligada a estructuras jerárquicas y a deberes morales de la familia y del soberano.

No obstante, el siglo XIX representó un periodo de transformaciones profundas en Asia Oriental y en otras regiones del continente, debido tanto a los procesos internos de modernización como a la creciente presión del colonialismo europeo, ya que mientras en Europa el avance de la industrialización, el liberalismo social y las primeras legislaciones de seguridad social sentaron las bases de un Estado interventor, en Asia las políticas sociales mantuvieron un fuerte anclaje en estructuras tradicionales de poder y en dinámicas coloniales que condicionaron el acceso al bienestar (Ramesh, 2004) y limitaron el desarrollo de instituciones propias.

Mientras que, en China, la dinastía Qing estuvo caracterizada por una crisis fiscal y política que debilitó los mecanismos tradicionales de asistencia social, como los graneros imperiales, las hambrunas recurrentes, particularmente las de mediados del siglo XIX, evidenciaron la incapacidad del Estado para sostener políticas de alivio a gran escala. Frente a esta debilidad estatal, proliferaron sociedades de ayuda mutua y redes locales de solidaridad, aunque fragmentadas y con limitada cobertura, asimismo, la invasión extranjera y la firma de los tratados desiguales también redujeron la autonomía del Estado chino en el ámbito económico, restándole capacidad de sostener una política social centralizada (Wong, 1997).

Por su parte, en Japón, la restauración Meiji (1868) marcó el inicio de un proceso de modernización acelerada que tuvo efectos significativos en el campo social, ya que a diferencia de la etapa Tokugawa, caracterizada por la descentralización comunitaria, el nuevo gobierno impulsó reformas que buscaban construir un Estado moderno, capaz de responder a los desafíos de industrialización y competencia internacional. En este contexto, se introdujeron medidas vinculadas a la educación pública, la modernización sanitaria y la reorganización del sistema de asistencia, aunque aún bajo un paradigma autoritario y no universalista. Estas reformas se inspiraron parcialmente en modelos occidentales, pero mantuvieron la impronta de un welfare productivista, donde la política social se subordinaba a los objetivos de fortalecimiento nacional y desarrollo económico (Garon, 1997).

Por otro lado, en India, el dominio colonial británico transformó profundamente los patrones de provisión social, debido a que, durante el siglo XIX, el Raj británico implementó políticas públicas con un doble carácter: por un lado, proyectos de infraestructura (ferrocarriles, sistemas de irrigación) con beneficios indirectos para ciertos sectores; y por otro, mecanismos de control y represión frente a hambrunas y revueltas. Por lo cual, la asistencia frente a crisis alimentarias priorizaba la disciplina fiscal y el comercio por sobre el socorro social, en este sentido, la política social colonial no buscó construir un sistema de protección, sino mantener la estabilidad económica y política bajo un marco extractivo (Bayly, 1988; Davis, 2001).

Por lo cual, se expone que un rasgo común en muchos países asiáticos fue la persistencia del familialismo como principio organizador del bienestar, que se reflejó tanto en sociedades confucianas como en contextos coloniales, puesto que la responsabilidad primaria del cuidado se delegaba a la familia o a la comunidad, mientras que el Estado mantenía un rol subsidiario o limitado. Esto contrastaba con Europa, donde a fines del siglo XIX se introducían los primeros sistemas de seguridad social obligatoria, como las leyes de Bismarck en Alemania (Kwon, 1997).

Y aunque si bien en el siglo XIX hubo intentos de modernización inspirados en Occidente, existieron limitaciones estructurales impuestas por la colonización, puesto que mientras Japón iniciaba una senda de modernización estatal en materia social, China atravesaba un debilitamiento de su capacidad redistributiva y la India experimentó una política social colonial centrada en el control más que en la protección. Estas diferencias muestran que, aunque compartían un trasfondo comunitario y autoritario, las trayectorias nacionales fueron divergentes, anticipando los distintos modelos de política social que caracterizarían a Asia Oriental en el siglo XX.

Siglo que marcó una transformación profunda de la política social en Asia Oriental y en el conjunto de países asiáticos, debido a que confluyeron múltiples factores: guerras mundiales, procesos de descolonización, industrialización acelerada, urbanización y, en muchos casos, la consolidación de Estados nacionales modernos. A diferencia del siglo XIX, en el XX emergieron instituciones estatales con mayor protagonismo, aunque bajo trayectorias heterogéneas, ya que, mientras en Europa la consolidación del Estado de Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial se orientó hacia la universalización de derechos sociales, en Asia las políticas sociales adoptaron formas más selectivas, productivistas y, en muchos casos, subordinadas a los objetivos de crecimiento económico y estabilidad política (Holliday, 2000).

Debido a que, en Japón, la derrota de 1945 y la posterior ocupación estadounidense generaron las condiciones para la construcción de un Estado moderno con un sistema de protección social más amplio que en etapas anteriores, desarrollando un modelo de seguridad social caracterizado por la provisión de pensiones, seguro de salud y educación pública, aunque fragmentado y vinculado estrechamente al empleo, conocido como welfare corporativo[11]. Lo que constituyo a la política social japonesa como una herramienta para asegurar cohesión laboral y disciplinar a la fuerza de trabajo, al tiempo que reforzaba la centralidad de la familia en la provisión del cuidado (Garon, 1997; Goodman & Peng, 1996).

En Corea del Sur, el desarrollo de la política social fue lento, debido a que posterior a la Guerra de Corea (1950–1953) se priorizó la industrialización acelerada sobre la inversión en bienestar, y donde el Estado promovió un sistema de protección limitado, centrado en programas para trabajadores industriales, excluyendo a gran parte de la población rural y no asalariada. No obstante, tras la crisis financiera asiática de 1997, inició una expansión significativa de sus políticas sociales, incluyendo la creación del sistema nacional de pensiones (1988), la cobertura de seguro de salud universal (1989) y el establecimiento de programas de

[11] Beneficios sociales frecuentemente asociados a la empresa y no a la ciudadanía en general

asistencia mínima. Cambiando el modelo "welfare productivista" hacia un Estado con mayor capacidad redistributiva, aunque aún condicionado por el crecimiento económico (Kwon, 1997; Peng, 2012).

Por su parte, en China, el siglo XX estuvo atravesado por transformaciones radicales, donde posterior a la Revolución de 1949 y el establecimiento de la República Popular, el Partido Comunista instauró un modelo de bienestar socialista caracterizado por el principio de trabajo-unidad y durante 1950 y 1960, los trabajadores urbanos recibieron beneficios sociales a través de las empresas estatales (danwei). Sin embargo, la población rural quedó mayoritariamente excluida, dependiendo de sistemas colectivos (comunas populares) con recursos limitados, pero con las reformas económicas iniciadas a finales de 1970, el sistema de bienestar se fragmentó: se redujo el papel de las empresas estatales y se impulsaron esquemas contributivos, lo que generó una creciente desigualdad entre zonas urbanas y rurales. Entonces, a fines del siglo XX, China se encontraba en un proceso de transición desde un welfare socialista centralizado hacia un sistema híbrido de orientación mercantil, con importantes brechas de cobertura (Wong, 1997; Duckett, 2011).

India, por su lado, tras la independencia en 1947, el Estado adoptó un rol más activo en el desarrollo social, inspirado en un modelo de planificación central donde ser crearon instituciones para promover la educación, la salud pública y la reforma agraria, aunque los resultados fueron limitados por la magnitud de la población y las desigualdades estructurales, pero a diferencia de los países asiáticos, la política social india combinó programas estatales con una fuerte dependencia de organizaciones religiosas y de la sociedad civil. Asimismo, mantuvieron un carácter focalizado y fragmentario, en contraste con la mayor universalización observada en Europa o en algunos países asiáticos más industrializados (Rudolph & Rudolph, 1987; Dreze & Sen, 1995).

En Singapur, por ejemplo, se consolidó un modelo de bienestar centrado en la autosuficiencia, a través del Central Provident Fund, un sistema obligatorio de ahorro para vivienda, salud y jubilación. Lo que refleja un enfoque productivista y familista, donde el Estado interviene regulando y administrando los fondos, pero delega al individuo y a la familia la responsabilidad principal de su bienestar (Asher, 2004). En contraste, países como Filipinas o Indonesia desarrollaron sistemas sociales más débiles, caracterizados por la baja cobertura y la dependencia de la ayuda internacional y las organizaciones no gubernamentales.

Entonces, el siglo XX en Asia estuvo marcado por la heterogeneidad de modelos de política social, puesto que, ciertos países avanzaron hacia sistemas productivistas con creciente

cobertura, otros avanzaban hacia un welfare socialista centralizado con profundas desigualdades, algunos combinaron intervenciones estatales con fuertes carencias estructurales, pero que consolidaron un modelo familista y autosuficiente. Lo que refleja que la política social en Asia no siguió un único patrón, sino que se adaptó a las trayectorias históricas, ideológicas y culturales de cada país. Desarrollando variantes productivistas, familistas y selectivas de política social, que marcaron su evolución durante el siglo XX y sentaron las bases para los debates contemporáneos sobre la justicia social y la universalización de derechos.

Puesto que actualmente, países asiáticos han mostrado una dinámica de expansión y reconfiguración de las políticas sociales, sin embargo, sigue marcada por rasgos heredados del pasado: familismo, productivismo y fuertes capacidades estatales en algunos casos frente a limitaciones fiscales y cobertura fragmentada en otros. No obstante, pueden identificarse tres tendencias interrelacionadas: la ampliación de la cobertura en salud y pensiones, a menudo mediante esquemas contributivos o híbridos; el desarrollo de programas sociales orientados a la estabilidad macroeconómica y a la productividad; y la incorporación de respuestas puntuales a crisis que han impulsado reforzamientos temporales o permanentes de la protección social (World Bank, 2020; ILO/ESCAP, 2020).

El caso de China resulta particular pues amplió y consolidó sistemas de seguro de salud y programas de pensiones urbanos y rurales tras las reformas de los años 2000, con esfuerzos por disminuir la brecha urbano-rural, aunque persistiendo desigualdades en acceso y generosidad. Estas reformas han transformado un modelo de bienestar dominado por las empresas estatales (danwei) en un régimen más híbrido, que combina mecanismos contributivos, subsidios estatales y programas sociales dirigidos. No obstante, pese al progreso en cobertura, la protección sigue enfrentando retos vinculados a la movilidad laboral, la segmentación del mercado y el sistema hukou (registro residencial) que condiciona derechos sociales entre zonas urbanas y rurales (World Bank, 2013; Giles et al., 2021).

Por su parte, Japón y Corea del Sur representan trayectorias distintas dentro del bloque del Este Asiático, en el primer caso, la Ley de Seguro de Cuidados a Largo Plazo (LTCI) (2000) transformó la provisión de cuidados para personas mayores mediante un sistema universal de seguros sociales, apuntalando la agenda de atención domiciliaria, institucional y de rehabilitación, aunque manteniendo importantes presiones fiscales y dependencia del soporte familiar en la práctica (OECD, 2020; Japan LTC sources). Corea, por su parte, amplió significativamente su red social a través de la creación de un sistema nacional de pensiones, la

cobertura sanitaria universal y la implementación de programas de asistencia social que desde la crisis asiática (1997) se aceleraron y continuaron como respuesta a problemas de pobreza relativa y desigualdad crecientes (Kwon, 1997; OECD, 2022). Lo que ilustra el patrón productivista: políticas sociales diseñadas para sostener el crecimiento y la cohesión social en contextos de rápida industrialización y cambio demográfico.

En esa misma de contrastes, se encuentra el sudeste asiático, donde Singapur ha mantenido y perfeccionado el enfoque de autosuficiencia mediante el Central Provident Fund (CPF), un sistema obligatorio de ahorro que articula vivienda, salud y jubilación, subrayando la primacía de la responsabilidad individual y familiar administrada por el Estado (Asher, 2004). En cambio, países más poblacionales y de menor renta per cápita adoptaron reformas focalizadas y sectoriales: Indonesia implementó el Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) (2014), un avance significativo en la protección sanitaria aunque con retos en financiamiento y pago directo por los hogares; Filipinas, Malasia e Indonesia muestran niveles muy dispares de cobertura y dependencia de asistencia social fragmentada, con un fuerte peso del empleo informal que dificulta la extensión de prestaciones contributivas universales (World Bank, 2021; OECD, 2019).

Por su parte, India y otras economías del sur de Asia han seguido trayectorias propias: la adopción de esquemas de empleo garantizado y programas de aseguramiento social transformaron parcialmente la arquitectura de la protección social. El Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA, 2005) es un ejemplo paradigmático de política pública de empleo garantizado que ha proporcionado ingreso y empleo en zonas rurales, moldeando la relación entre ciudadanía y derechos socioeconómicos; de forma complementaria, programas nacionales recientes han buscado avanza aunque la magnitud del desafío —población, informalidad, desigualdad subnacional— mantiene la provisión fragmentada (Patwardhan et al., 2023; Narayan et al., 2022).

Sin embargo, el punto de quiebre y acelerador de cambios y una prueba de estrés para los sistemas sociales asiáticos fue el COVID 19, puesto que presionó a casi todos los gobiernos de la región a implementar paquetes de emergencia que combinaron transferencias sociales, subsidios al empleo, ampliaciones temporales de prestaciones y medidas sanitarias, lo que reveló dos cuestiones: por un lado, la crisis reveló debilidades preexistentes —alto peso del empleo informal, limitación de la cobertura de desempleo y carencias en protección a trabajadores por cuenta propia—; por otro lado, permitió la institucionalización de mecanismos de protección temporal que en algunos países han desembocado en reformas permanentes o en

mayor reconocimiento político de la necesidad de redes más sólidas, sin embargo, la consolidación de esas medidas está condicionada por la sostenibilidad fiscal y por las prioridades postpandemia en cada gobierno.

En mayor medida porque persisten desafíos estructurales en diversos sistemas sociales; que responden a cuatro puntos; el primero relacionado a la segmentación labora (alto empleo informal y contratos precarizados) dificulta la extensión de regímenes contributivos universales; la brecha urbano-rural y la persistencia de mecanismos de restricción legal generan desigualdades de acceso; las limitaciones fiscales ponen en tensión la sostenibilidad de prestaciones universales; y el último punto responde a la volatibilidad global que incide y exige respuestas flexibles que no todas las administraciones pueden financiar o ejecutar con la misma capacidad, lo que explica el por qué en el siglo XXI la región exhibe simultáneamente avances en cobertura y persistentes desigualdades de alcance y calidad.

Finalmente, con esta comparación regional, se develan estrategias de provisión y acceso que tienden a combinar intervención estatal con mecanismos de mercado y responsabilidad familiar: programas de ahorro obligatorio (como el CPF en Singapur), subsidios focalizados (varios programas emergentes en China e Indonesia) y regulaciones que buscan aumentar oferta asequible conviven con fuertes dinámicas de financiarización urbana.

2.2. Transformaciones de la política social de vivienda y programas sociales

2.2.1 Evolución histórica y teórica de las políticas y programas sociales de vivienda

En la primera sección del capítulo se abordó la revisión histórico teórico de las modelos de estado, así como también de la política social, entonces, continuando con esa mirada analítica, en este apartado se examinan las políticas sociales de vivienda, que según autores, muchas de ellas se ejecutan o implementan a través de proyectos o programas sociales, constituyendo uno de los pilares fundamentales de las políticas de bienestar social que han sido implementadas por los Estados modernos, representando una respuesta institucional a problemáticas habitacionales persistentes que afectan de manera directa a los sectores más vulnerables de la población.

Dado que, a lo largo de la historia, el acceso a la vivienda ha evolucionado desde una preocupación marginal hasta ser reconocido como un derecho fundamental, que depende en gran medida a la acción estatal, por ello es importante analizar cronológicamente la génesis y desarrollo de las políticas y programas sociales de vivienda, identificando sus fundamentos conceptuales, modalidades de implementación y las transformaciones históricas que han tenido, proporcionando así un marco teórico para comprender las políticas de vivienda actuales.

Por consiguiente, resulta fundamental comenzar por la conceptualización de programas sociales. Según Stame (2003), "*los programas pueden ser entendidos como las acciones que tienen el propósito de obtener un cambio, y tienen que ser implementadas con los medios dados para obtener resultados esperados dentro de un plazo determinado*" (Stame, 2003, pág. 37). Por otro lado, Fernández (1999) los define como "*el conjunto específico de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implementados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que afecta a un conjunto de ciudadanos*" (Fernández,1999, pág. 477).

Debido a que, en el ámbito de la vivienda, estos programas constituyen la materialización de políticas sociales elaboradas para responder ante necesidades habitacionales concretas de la población. Siguiendo a Fernández-Ballesteros (1996), un programa se conceptualiza como intervención planificada: un sistema de procedimientos sistematizados para su aplicación en contextos sociales específicos. Por su parte, Fernández (2015) postula que la funcionalidad residencial exige atributos arquitectónicos y espaciales que posibiliten la constitución del espacio doméstico.

En ese contexto, el inicio y despliegue de políticas de vivienda han estado históricamente articulados con las transformaciones del Estado. Durante la fase formativa del capitalismo industrial, el paradigma liberal-burgués —cimentado en la doctrina del *laissez-faire*— otorgaba a la iniciativa privada la rectoría del desarrollo residencial, concibiendo la no-intervención estatal como consecuencia de la libertad económica.

Puesto que las funciones del Estado en el liberalismo se limitaban a conservar el orden y control para garantizar el "buen" funcionamiento de las sociedades, además, las leyes del mercado operaban sin regulación, generando una aparente neutralidad estatal que impactaba de manera directa en la vida económica de la población, buscando mantener un orden jurídico que favorezca la propiedad y las prácticas comerciales, pero por otro lado, incidía en las condiciones laborales y de vida de la clase trabajadora, más aún porque no habían regulaciones sobre la duración de la jornada laboral, las condiciones de trabajo o cualquier tipo de protección social para la clase trabajadora.

Entonces, bajo esta perspectiva histórica, se tiene referencia de que los inicios de la problemática habitacional como asunto de interés público se remontan a la Edad Moderna, periodo en que comienzan a surgir preocupaciones por la gestión de la escasez y la pobreza como problemas sociales. Durante esta época, la vivienda no constituía aún un objeto específico de política pública, sino que se enmarcaba en las acciones caritativas y asistenciales,

generalmente a cargo de instituciones religiosas. Sin embargo, los antecedentes mencionados en párrafos anteriores sentaron las bases para el posterior desarrollo de una conciencia social sobre las condiciones habitacionales de los sectores más desfavorecidos.

Este proceso de creciente preocupación por las condiciones habitacionales se intensificó durante la Revolución Industrial, dado que, las ciudades experimentaron un crecimiento demográfico sin precedentes, producto de las migraciones masivas del campo hacia los nuevos centros industriales, lo que provocó una crisis habitacional urbana caracterizada por el hacinamiento, la insalubridad y la proliferación de asentamientos informales en las periferias urbanas, además las condiciones precarias de vivienda de la clase obrera comenzaron a ser documentadas por reformadores sociales, quienes evidenciaron la correlación que existía entre entornos habitacionales inadecuados y problemas de salud pública, conflictividad social y baja productividad laboral.

2.2.1.1. Primeras acciones estatales antes del siglo XIX

Antes del surgimiento del Estado moderno, el acceso a la vivienda estuvo profundamente mediado por las estructuras sociales y religiosas propias del feudalismo. En la Europa medieval, siglos V y XV, la vivienda no era concebida como un derecho individual, ni existía una política pública orientada a su provisión, puesto que en el sistema feudal la posesión de tierras y viviendas estaban sujetas a la relación de servidumbre, donde el campesinado dependía de la protección del señor feudal a cambio de trabajo, tributo y lealtad. Y las casas eran en su mayoría construcciones precarias y funcionales, otorgadas por el señor como parte de la tenencia del suelo, carecían de autonomía jurídica y podían ser revocadas en caso de incumplimiento o desplazamiento forzado, lo que revela su condición de dependencia absoluta respecto del poder señorial.

En este contexto, una de las pocas formas institucionalizadas de atención a los “sin techo” provenía de la Iglesia. Las órdenes religiosas, especialmente las benedictinas y franciscanas, desarrollaron infraestructuras asistenciales como hospitales, albergues y casas de acogida, destinadas a pobres, viudas, huérfanos y peregrinos que ofrecían refugio temporal y básico, usualmente por razones de caridad cristiana y salvación espiritual, más que por una preocupación estructural por el problema habitacional. Asimismo, su principio rector no era el derecho a la vivienda, sino la beneficencia y la compasión, lo cual limitaba el alcance y la permanencia de este tipo de ayuda. No obstante, estas prácticas marcaron una temprana institucionalización de espacios destinados a alojar a poblaciones vulnerables, constituyendo antecedentes fundamentales para la futura política social.

Ya más adelante con la consolidación del comercio y el renacimiento urbano (siglos XII y XV), surgieron nuevas dinámicas de ocupación del espacio urbano, donde las ciudades comenzaron a organizarse bajo corporaciones municipales o ayuntamientos que, si bien no desarrollaron programas de vivienda, establecieron normas que afectaban directa o indirectamente el acceso y la calidad del hábitat urbano, algunas de sus medidas reguladoras, fueron la altura de las construcciones y la ubicación de actividades comerciales.

En paralelo, los municipios medievales promovieron la instalación de grupos de artesanos o refugiados mediante la concesión de solares o beneficios fiscales, lo cual se interpreta como una primera política de acceso al suelo. Sin embargo, estas regulaciones respondían más a preocupaciones de orden público, higiene o defensa militar que, a criterios de justicia social, ya que las ciudades estaban divididas social y funcionalmente, y las poblaciones más pobres se concentraban en barrios periféricos o insalubres, fuera de los muros urbanos.

Sin embargo, sucesos como la peste negra obligaron a adoptar medidas de reordenamiento espacial, que fueron esporádicas y no formaban parte de un enfoque sistemático sobre el derecho a la vivienda o la habitabilidad. Aun así, estas prácticas muestran un incipiente reconocimiento del vínculo entre salud pública, espacio urbano y vivienda, elementos claves en la conformación de las políticas de vivienda modernas.

Fue durante la consolidación de los Estados absolutistas, siglos XVI y XVII, que se produjo una centralización del poder político que permitió la aparición de nuevas formas de intervención estatal, aunque todavía muy limitadas. En este periodo, las monarquías asumieron un rol protector sobre los “pobres merecedores”, es decir, aquellos considerados dignos de asistencia según los valores morales de la época. En países como Francia, España e Inglaterra, las instituciones caritativas fueron progresivamente reguladas por el Estado, a través de la creación de hospicios, casas de trabajo, correccionales y hospitales generales, además, funcionaban como dispositivos de control social, a través del castigo o la disciplina moral, un claro ejemplo, es el “Hospital General” de París, fundado en 1656, que buscaba concentrar a los marginados sociales en un solo lugar, aislándolos del resto de la población urbana.

Fue durante la Ilustración (siglo XVIII), que surgieron ideas reformistas que pusieron en debate la marginación de los pobres y reivindicaron la necesidad de asegurar condiciones mínimas, ya que intelectuales como Bentham en Inglaterra empezaron a proponer que el bienestar de la población debía considerarse una función del buen gobierno, y aunque las propuestas ilustradas no se tradujeron inmediatamente en políticas universales de vivienda,

abrieron espacio para un nuevo lenguaje sobre la utilidad social, el orden urbano y la función pública del espacio.

Un punto interesante fue que a través de la filantropía ilustrada se crearon fundaciones privadas, cooperativas religiosas y asociaciones caritativas que construyeron viviendas para obreros pobres en ciudades industriales incipientes como Londres, Ámsterdam o Berlín, abriendo camino hacia un modelo de vivienda obrera que, tras la revolución industrial, dará origen a las políticas modernas del siglo XIX.

En síntesis, antes del siglo XIX, no existía una política de vivienda estructurada, universal o basada en derechos, pero sí se pueden rastrear antecedentes de intervención en la provisión o regulación del hábitat, que iban desde la caridad religiosa y las casas de acogida medievales, hasta la regulación urbana, los hospicios estatales del absolutismo o la filantropía ilustrada, que fue gestando una concepción incipiente de la vivienda como asunto público.

Estos mecanismos, aunque limitados y excluyentes, crearon una infraestructura institucional y cultural que permitiría, con la consolidación del Estado liberal-burgués y la presión del movimiento obrero, el surgimiento de políticas sociales y programas estatales de vivienda a partir del siglo XIX.

2.2.1.2. Políticas de viviendas y programas sociales en el siglo XIX

La industrialización trajo consigo duras condiciones de vida y desajustes sociales, por lo cual las luchas y revoluciones obligaban al endurecimiento de las funciones de orden del Estado, transformándolo en un Estado policial[12] que generó un aumento en el rechazo y desconfianza hacia la clase política en el poder. Por ello, en respuesta surgieron las primeras iniciativas sistemáticas para abordar la problemática habitacional en Europa occidental.

En Gran Bretaña, por ejemplo, se aprobó la Ley de Salud Pública (1848) y la Ley de Viviendas para Trabajadores (1885), los cuales representaron hitos en la intervención estatal en materia de vivienda, estableciendo estándares mínimos de habitabilidad y mecanismos para la provisión de alojamientos económicos para trabajadores. Paralelamente, empresarios industriales desarrollaron barrios obreros modelo, como es el caso de Saltaire en Inglaterra o el Familistère de Guise en Francia, que combinaban objetivos de control social con mejoras tangibles en las condiciones de vida de sus trabajadores.

[12] Un estado policial es un sistema de gobierno en el que las autoridades, especialmente las fuerzas del orden tienen un control excesivo sobre la sociedad, restringiendo derechos y libertades individuales en nombre del orden y la seguridad.

Con el paso del tiempo, el movimiento de reforma de la vivienda adquirió mayor impulso, diversificando las iniciativas y actores involucrados, asimismo, surgieron asociaciones dedicadas específicamente a la construcción de viviendas económicas, cooperativas de vivienda formadas por los propios trabajadores, y se consolidaron los primeros departamentos gubernamentales especializados en cuestiones habitacionales. Este periodo, es clave, ya que constituye la génesis de los programas sociales de vivienda, caracterizado por una progresiva institucionalización de la intervención pública en el ámbito habitacional, aunque aún con un alcance limitado y predominantemente urbano.

Fue en el siglo XIX, con las teorías higienistas y de reforma social, que se concibieron las mejoras habitacionales como instrumentos para mantener el orden público, prevenir epidemias y garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo industrial, reforzando ese enfoque autoritario y moralizante, que buscaba inculcar valores burgueses en las clases populares a través del mejoramiento de sus condiciones habitacionales.

Sin embargo, con el auge de las teorías socialistas y el avance de los movimientos obreros, la problemática habitacional comenzó a enmarcarse en un análisis sobre la desigualdad estructural y la explotación capitalista. En ese sentido, Engels (1872), explicaba que la crisis habitacional era inherente al sistema capitalista y que las soluciones parciales, como las viviendas filantrópicas, resultaban insuficientes ante la magnitud del problema, lo que permitió sentar las bases para conceptualizar la vivienda como un derecho social de responsabilidad pública.

Paralelamente, las corrientes reformistas liberales desarrollaron argumentos más pragmáticos para justificar la intervención pública en el mercado habitacional, que reconocía la existencia de "fallos de mercado" en el sector de la vivienda, derivados de externalidades y problemas de coordinación, que justificaban las formas de regulación e intervención estatal.

2.2.1.3. Políticas de vivienda pública en el siglo XX

El siglo XX fue testigo de cambios, y no fue la excepción para las políticas de vivienda, que fueron impulsados por trabajadores, organizados en sindicatos reivindicativos, así como por sectores de la burguesía, que necesitaban recuperar la ética y credibilidad de la política, fue así como las necesidades económicas y políticas, junto con la presión social, reconfiguraron las funciones del Estado, logrando que fuera más activa e interventora.

Así, tras la II Guerra Mundial fue cuando las políticas y programas sociales de vivienda alcanzaron su mayor apogeo, todo ello, en el marco de la reconstrucción posbélica y la consolidación del Estado de Bienestar, que se dio entre 1945 y 1970, considerado el periodo

de “edad de oro” de las políticas de vivienda públicas, ya que predominó un enfoque de intervención directa que estuvo caracterizado por la construcción masiva de viviendas por parte del Estado, la regulación estricta del mercado de alquileres y por el establecimiento de sistemas de financiamiento con fuerte subsidio público.

Por ello, Reino Unido, Francia, Países Bajos y los países escandinavos desarrollaron programas de vivienda pública que transformaron radicalmente el paisaje urbano y mejoraron sustancialmente las condiciones habitacionales de diversos sectores de la población. Por su parte, Estados Unidos, aunque con un enfoque más restringido, la Housing Act (1949) estableció el objetivo nacional de “una vivienda digna y un entorno adecuado para cada familia estadounidense”, impulsando programas federales de construcción y renovación urbana.

En América Latina, los programas sociales de vivienda empezaron a institucionalizarse a mediados del siglo XX, en el contexto de los procesos de industrialización y urbanización acelerada, países como; Brasil, México, Chile y Argentina establecieron instituciones especializadas (como el Banco Nacional de Habitação en Brasil o el FONAVI en Argentina), las cuales, estaban orientadas a la promoción y financiamiento de vivienda social, aunque, influenciados por modelos europeos, presentaron características distintivas respondiendo principalmente a las particularidades socioeconómicas de cada país.

2.2.1.4. Reformas neoliberales de las políticas de vivienda y perspectivas actuales

Este modelo keynesiano de intervención estatal en materia de vivienda fue cuestionado en 1970 lo que marcó un punto de inflexión en el desarrollo de los programas sociales, y fue en la década de 1980, durante los mandatos de Thatcher en Reino Unido y Reagan en Estados Unidos, que se promovió una radical transformación de las políticas de vivienda, tomando como primera medida la reducción del gasto público en ese sector, luego la privatización parcial del parque habitacional público, la desregulación de los mercados inmobiliarios y financieros y finalmente la reorientación de los subsidios desde la oferta, hacia la demanda.

Thatcher, lo hizo a través de su reforma del “*Right to Buy*” (Derecho a comprar) que se configura un hito fundamental en la transformación del parque de vivienda social en Reino Unido. Esta política, que fue implementada durante su primer mandato como primera ministra, permitió a los inquilinos de viviendas sociales la posibilidad legal de adquirir sus casas con descuentos significativos, llegando hasta el 50 % para quienes llevaban más de 20 años residiendo en ellas, y ya en las dos décadas siguientes, más de 2 millones de hogares eran propietarias, lo que supuso una transferencia masiva de viviendas públicas a propiedad privada.

Esa decisión representaba una política emblemática del neoliberalismo y conservadurismo de Thatcher, que buscaba fomentar la propiedad privada y reducir la responsabilidad del Estado en la provisión de vivienda social, logrando tener un éxito político, reforzando la base electoral conservadora y promoviendo la idea de una "democracia de propietarios" que, según grupos conservadores, incentivaría la responsabilidad individual y la estabilidad social.

Sin embargo, esta política tuvo consecuencias estructurales profundas y duraderas, ya que la venta masiva de viviendas sociales no estuvo acompañada por una reposición adecuada de nuevo parque público, provocando una reducción notable en el número de viviendas sociales disponibles, a tal punto de que el stock de vivienda social se redujo en un 13 %, mientras que aumentó la tenencia privada y el alquiler en el mercado libre, como consecuencia hubo, un impacto negativo en la asequibilidad y el acceso a la vivienda para los sectores más vulnerables, logrando que la vivienda social se convirtiera en un recurso residual, destinado principalmente a los grupos más desfavorecidos, incrementando la segregación socio espacial y la desigualdad.

Asimismo, esa política fue objeto de críticas por minimizar las desigualdades inherentes del acceso a la vivienda, ya que, aunque se amplió la propiedad, también expuso a muchos compradores a vulnerabilidades económicas, como el aumento de la deuda hipotecaria y la precariedad en la tenencia, puesto que limitaron los derechos de antiguos inquilinos y propietarios. De igual manera, generó un cambio en el rol del Estado en la gestión de la vivienda social, presionando a los ayuntamientos a fin de gestionar un parque cada vez más reducido y deteriorado, reforzando la privatización y limitando las opciones de política pública para revertir la crisis de vivienda social.

Esto se debe, a que las necesidades habitacionales derivadas del crecimiento urbano respondían a intereses políticos y económicos que condicionaron su alcance y eficacia, ya que la vivienda protegida, entendida como un instrumento de política social, fue objeto de tensiones entre la función social y las dinámicas especulativas del mercado inmobiliario. Por tanto, la política social de vivienda en el siglo XX, según García Vázquez citado en Granero (2023), debía comprometerse con su fin social, más aún en un contexto marcado por la transformación de las ciudades, la influencia de paradigmas modernistas y la dialéctica entre planificación estatal y dinámicas sociales reales, que configuraron el ordenamiento urbano y las condiciones de vida de sus habitantes.

En esa misma línea de análisis, se revela que la política de vivienda social en el siglo XX estuvo condicionada por paradigmas modernistas y racionalistas, que promovían la

planificación funcionalista y la zonificación urbana, buscando resolver los problemas de habitabilidad y salubridad derivados del hacinamiento y la expansión descontrolada, sin embargo, resultaron siendo soluciones estandarizadas y segregadoras que no atendían la complejidad social y cultural de las ciudades (Granero, 2023).

Lo cual llevó, a que la vivienda social, fuera empleada como un instrumento de política social y control, generando debate entre los intereses políticos-económicos de los gobiernos y las necesidades reales de la población. En este sentido, la vivienda protegida se transformó en un medio para la configuración del espacio urbano y las dinámicas sociales, aunque con limitaciones referentes a la calidad, integración y participación ciudadana.

Todo este giro neoliberal en las políticas de vivienda fue justificado teóricamente por Friedman, quien proponía un enfoque más orientado al mercado de las políticas, donde el papel del Estado se limitaría principalmente a facilitar el funcionamiento eficiente de los mercados inmobiliarios, financieros, y a proporcionar subsidios focalizados para los sectores más vulnerables.

Fue así como la década de 1990 marcó el surgimiento de nuevos enfoques, que buscaban superar tanto las limitaciones del modelo estatista tradicional como las consecuencias negativas de las reformas neoliberales, además los organismos internaciones como el Banco Mundial apoyaron el enfoque facilitador, donde el rol del Estado debía centrarse únicamente en crear las condiciones propicias para que todos los actores del sector habitacional (sector privado, organizaciones comunitarias, hogares individuales) pudieran contribuir eficazmente a la provisión de vivienda adecuada.

Paralelamente, se llevó a cabo una revalorización de los procesos de producción social, reconociendo el protagonismo de las comunidades en la resolución de sus necesidades habitacionales, dando lugar a los enfoques participativos que combinan recursos públicos con el capital social y la capacidad de autogestión de las comunidades. Teóricamente, estos enfoques se basaron en las contribuciones de Turner (1976), quien destacaba la eficiencia y adaptabilidad de los procesos autogestionarios de vivienda frente a los programas centralizados y estandarizados.

Asimismo, con el transcurrir de los años, en el siglo XXI, la crisis financiera global de 2008 configurará esa mirada económica de los programas sociales de vivienda, la cual, tiene sus orígenes precisamente en el sector inmobiliario e hipotecario, generando un renovado debate sobre la configuración de los sistemas habitacionales y el rol de las políticas públicas

en su regulación, puesto que la crisis evidenció los riesgos inherentes a modelos excesivamente orientados a la promoción de la propiedad privada mediante el crédito hipotecario.

En respuesta, diversos países han diseñado e implementado reformas orientadas a fortalecer la oferta de vivienda asequible, recuperar instrumentos de intervención pública en los mercados inmobiliarios, más allá de la relación propiedad-alquiler. A ello se suma que los programas sociales de vivienda actualmente enfrentan múltiples desafíos derivados de transformaciones demográficas, económicas, y ambientales, partiendo desde su financiamiento, pues enfrentan restricciones presupuestarias crecientes en un contexto de austeridad fiscal, además la especulación inmobiliaria global incide en el alza de precios del suelo urbano y la vivienda.

Frente a este escenario, los Estados tienen la responsabilidad de desarrollar mecanismos de financiamiento que movilicen recursos públicos y privados hacia la vivienda asequible, así como instrumentos de regulación del mercado inmobiliario que contrarresten los procesos especulativos actuales. En síntesis, el recorrido histórico y desarrollo de las políticas y programas sociales de vivienda revelan un proceso complejo de evolución, que ha estado marcado por avances, retrocesos y reformulaciones que responden a los contextos socioeconómicos cambiantes y paradigmas teóricos propios de cada época. Desde las primeras iniciativas suscitadas antes del siglo XIX hasta los enfoques multidimensionales contemporáneos, donde los programas han constituido instrumentos fundamentales de las políticas sociales, a fin de mejorar las condiciones habitacionales, aunque con alcances y resultados desiguales según contextos nacionales y periodos históricos.

Principalmente porque la evolución de estos programas refleja tensiones persistentes entre distintas concepciones sobre la responsabilidad del Estado, el mercado y la sociedad civil en la provisión habitacional, que se encuentran inmersos entre objetivos cuantitativos (aumento de viviendas) y cualitativos (calidad de las viviendas); entre enfoques universalistas y focalizados; entre la vivienda concebida como derecho social o como mercancía.

Todos estos desafíos exigen programas sociales de vivienda más innovadores, adaptables y orientados a la sostenibilidad social. Más aún por la complejidad creciente de las problemáticas habitacionales, resultando evidente la necesidad de superar enfoques sectoriales estrechos, con el objetivo de articular las políticas de vivienda con otras dimensiones del desarrollo urbano, económico y social.

Entonces, en definitiva, el desarrollo de las políticas y programas sociales de vivienda está directamente relacionadas a concepciones más amplias sobre el desarrollo humano y la

justicia social. Por lo cual, adquieren una notoria relevancia, al ser medios que permiten garantizar un derecho fundamental como lo es la vivienda.

2.2.2. Impacto social de las políticas y programas sociales de vivienda

2.2.2.1. Evaluación del bienestar social

La vivienda, como objeto de estudio va más allá de una concepción material para configurarse como un eje estructurador de la vida social, económica y política, ya que no se trata únicamente de un bien tangible, sino que es un espacio que construye identidades, se ejercen derechos y disputan relaciones de poder (Rodríguez & Sugranyes, 2009). Por ello, su impacto social, no puede medirse únicamente en parámetros o indicadores cuantitativos —como el número de unidades construidas o la superficie habitada— ya que esa evaluación excluye dimensiones simbólicas, territoriales y económicas que redefinen la idea de habitar.

Por ello se exige un análisis con enfoque multidimensional que englobe dimensiones físicas, jurídicas y socioespaciales, reconociendo que la vivienda, es un ancla crítica en lo referente a la reproducción de desigualdades o, potencialmente, en la promoción de equidad. Por consiguiente, una teoría que propone el análisis del impacto social de los programas de vivienda es la estudiada por Calderón (2012), quien, desafía las concepciones reduccionistas de la vivienda basadas en estándares técnicos —metros cuadrados, materiales de construcción o titularidad legal—. Ya que, desde su estudio, una vivienda digna, se sitúa en un entorno urbano que garantice acceso a servicios públicos (agua, saneamiento, transporte), seguridad jurídica frente a desalojos arbitrarios, y proximidad a oportunidades laborales, educativas o culturales.

Ya que, un programa que construye viviendas sociales —cumpliendo con las normas técnicas— en periferias desconectadas de los centros económicos, perpetúa la exclusión ya que quienes viven en esos espacios tendrán que realizar largos desplazamientos, costos adicionales de transporte y limitado acceso a empleos formales. Esta teoría también es apoyada por Sabatini (2003), quien demostró que la localización geográfica de la vivienda determina hasta un 40% de las oportunidades de movilidad social en contextos latinoamericanos.

En ese sentido, también resalta la teoría del impacto estructural y subjetivo de las políticas, que debe analizarse desde una doble vertiente. Por un lado, los *outputs* —resultados técnicos y en su mayoría cuantitativos, que resultan ser inmediatos y medibles, como la reducción del déficit habitacional— suelen ser prioritarios en evaluaciones gubernamentales, pero invisibilizan efectos más profundos (*outcomes*), relacionados a la calidad de vida de la población que allí habitara. Arends (2013) señala que estos últimos incluyen transformaciones

en la cohesión comunitaria, la integración socioespacial y la percepción de seguridad ciudadana.

Un ejemplo significativo, son los *conjuntos habitacionales* masivos en México, donde, pese a cumplir metas cuantitativas, la falta de espacios públicos y la homogeneización socioeconómica generaron guetos con altos índices de violencia y deserción escolar (Connolly, 2009). Puesto que, el impacto subjetivo alude a cómo la vivienda condiciona la autoestima, la estabilidad emocional y el sentido de pertenencia, dado que, investigaciones como las de Evans (2003) revelan que el hacinamiento incrementa el estrés crónico y la conflictividad familiar, mientras que la inseguridad jurídica —común en asentamientos informales— genera ansiedad y desconfianza en las instituciones.

Aunado a ello, el enfoque de capacidades de Sen (1999) ofrece un marco teórico para entender estos fenómenos, el autor, postula que el desarrollo debe evaluarse por la expansión de libertades reales que permiten a los ciudadanos vivir la vida que valoran, entonces esta idea aplicada a la vivienda implica que una política exitosa no solo provee un techo, sino que amplía oportunidades para acceder a educación, salud, empleo digno y participación política.

Estos planteamientos cuestionan radicalmente los paradigmas tecnocráticos dominantes de los años ochenta, que redujeron la política de vivienda a un problema de eficiencia administrativa y ajuste de mercados. Puesto que, bajo la influencia neoliberal, Estados como Perú y Chile priorizaron la participación del sector privado, subsidiando la demanda mediante créditos hipotecarios y transfiriendo la provisión de vivienda a desarrolladores inmobiliarios (Harvey, 2013). Este modelo, aunque logró reducir déficits cuantitativos en el corto plazo, ignoró variables críticas como la planificación urbana integral, la sostenibilidad ambiental o la participación ciudadana.

Como resultado, se produjeron ciudades fragmentadas, donde las elites acceden a zonas centrales con infraestructura, mientras los sectores populares son relegados a periferias carentes de servicios, un fenómeno que Soja (2010) denomina *injusticia espacial*. Por ello, la crítica de Calderón (2015) es contundente, ya que, al tratar a los ciudadanos como meros consumidores, estos modelos no solo fracasan en garantizar derechos, sino que convierten la vivienda en un commodity sujeto a ciclos especulativos, como se evidenció con la crisis hipotecaria española de 2008, donde miles de familias perdieron sus hogares pese a haber cumplido con los requisitos de programas públicos (FOESSA, 2013).

En síntesis, habitar con dignidad exige trascender la mirada tecnocrática y adoptar un enfoque holístico que reconozca la vivienda como un derecho multidimensional, solo así será

posible diseñar políticas que no se limiten a construir muros o paredes, sino que edifiquen comunidades.

2.2.2.2. Vivienda social: concepto, historia y rol actual

La vivienda social constituye una de las expresiones más relevantes de la política social contemporánea, al ser concebida como un instrumento de garantía de derechos y, al mismo tiempo, como una respuesta a las desigualdades estructurales generadas por el mercado inmobiliario.

Cabe mencionar que históricamente, la noción de vivienda social surge en el contexto de la industrialización europea del siglo XIX, donde la rápida urbanización y el crecimiento de las ciudades generaron altos niveles de hacinamiento, insalubridad y precariedad habitacional entre la clase trabajadora. Por ello, los Estados comenzaron a implementar iniciativas de "vivienda obrera" o "casas baratas", concebidas inicialmente como mecanismos de control social y disciplinamiento laboral, más que como expresiones de un derecho ciudadano (Tatjer, 2005).

Sin embargo, a partir de la primera mitad del siglo XX, especialmente tras las crisis económicas y las guerras mundiales, la vivienda social adquirió una centralidad en el marco del Estado de Bienestar. En Europa occidental se consolidaron modelos de provisión pública masiva de viviendas, donde el Estado asumió un rol planificador y constructor, destinando grandes recursos a proyectos habitacionales para trabajadores y clases medias (Sambricio, 2009).

En América Latina, los primeros programas de vivienda social aparecieron en las décadas de 1930 y 1940, asociados al proceso de urbanización acelerada y a las reformas sociales impulsadas por gobiernos desarrollistas. No obstante, el despliegue más amplio de estos programas se produjo durante el siglo XX, con una clara influencia de los paradigmas del urbanismo moderno y del racionalismo arquitectónico, que promovieron la construcción de grandes conjuntos habitacionales estandarizados, aunque en muchos casos generaron segregación espacial y carencias en integración urbana (Granero, 2023).

Posteriormente, con la expansión de las políticas neoliberales desde la década de 1980, la vivienda social experimentó una transformación profunda: el Estado dejó de ser proveedor directo y pasó a desempeñar un rol subsidiario, transfiriendo la producción de vivienda al sector privado e introduciendo mecanismos de financiamiento mediante subsidios a la demanda, créditos hipotecarios y asociaciones público-privadas (Fernández-Maldonado & Bredenoord, 2010).

Por consiguiente, en las últimas décadas, el rol de la vivienda social se enfrenta a desafíos complejos. Por un lado, continúa siendo un pilar en la lucha contra la exclusión residencial, la pobreza urbana y la desigualdad territorial. En muchos países europeos, a pesar de los procesos de mercantilización, aún subsisten amplios parques de vivienda pública que garantizan alquileres accesibles para sectores vulnerables, contribuyendo a la cohesión social y al equilibrio territorial (Fernández-Maroto et al., 2022). En América Latina, en cambio, el déficit habitacional persiste y las políticas de vivienda social se concentran mayoritariamente en la promoción de la propiedad privada a través de subsidios focalizados, lo cual limita su alcance redistributivo y refuerza dinámicas de segmentación urbana (Gilbert, 2016).

En suma, la vivienda social ha transitado desde sus orígenes como estrategia asistencial y de control, hacia un espacio de disputa política y social en torno al derecho a habitar la ciudad. Su rol actual se encuentra tensionado entre la mercantilización promovida por el mercado y las demandas ciudadanas, por lo que su conceptualización y diseño se convierten en un terreno clave para el análisis crítico de las políticas de vivienda y para la reflexión sobre los modelos de Estado y de política social en el siglo XXI.

En mayor medida porque el término vivienda social no posee una definición única y universal, pues depende de los contextos históricos, económicos e institucionales en los que se formula. Sin embargo, en términos generales, se entiende como un tipo de vivienda promovida, financiada o regulada por el Estado con fines de interés general, destinada a garantizar el acceso a un hábitat digno a sectores de ingresos bajos o medios que no logran satisfacer esta necesidad a través del mercado inmobiliario (Sambricio, 2009).

Desde una perspectiva normativa, se define la vivienda social como aquella vivienda adecuada cuyo acceso está garantizado a través de políticas públicas, subsidios o provisión estatal, orientada a satisfacer el derecho a un hábitat digno. Esta definición coloca a la vivienda social en estrecha relación con el derecho a la vivienda reconocido en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

En el plano teórico, diversos enfoques han buscado explicar y fundamentar el concepto:

a) Enfoque funcionalista: considera la vivienda social como una respuesta institucional para asegurar la estabilidad social y la reproducción de la fuerza de trabajo, reduciendo tensiones derivadas de la precariedad habitacional. Según Castells (1974), la vivienda social cumple una función estructural en la economía capitalista, al garantizar condiciones mínimas de vida que permiten la continuidad del sistema productivo.

b) Enfoque marxista y crítico: interpreta la vivienda social como un espacio de contradicción entre la lógica del capital inmobiliario y la satisfacción de necesidades sociales. Harvey (2008) sostiene que las políticas de vivienda social son una arena de lucha entre la mercantilización del suelo urbano y las demandas por justicia espacial, donde el Estado oscila entre garantizar derechos o favorecer la acumulación de capital.
c) Enfoque de derechos: considera la vivienda social no como un bien asistencial, sino como parte de los derechos sociales de ciudadanía. Donde Tosi (2007) enfatiza que el acceso a vivienda social debe garantizar no solo techo, sino también integración en el tejido urbano y comunitario.
d) Enfoque de bienestar habitacional: propone ampliar el concepto de vivienda social más allá de la infraestructura, incorporando dimensiones de habitabilidad, acceso a servicios, localización, sostenibilidad y participación comunitaria (Fernández-Maroto et al., 2022). Bajo esta lógica, la vivienda social no se reduce a resolver un déficit cuantitativo, sino que debe responder a estándares de calidad de vida y justicia social.
e) Enfoque neoliberal-subsidiario: surgido desde los años 80, redefine la vivienda social como un bien accesible a través del mercado, en donde el Estado ya no construye viviendas, sino que otorga subsidios, garantías de crédito o alianzas público-privadas para facilitar el acceso.

En síntesis, las teorías que definen la vivienda social oscilan entre dos polos: la visión universalista y de derecho y la mercantil-subsidiaria, que la integra dentro de la dinámica del mercado como un bien de consumo condicionado por la capacidad de pago y la focalización de subsidios.

2.2.2.3. Vivienda como derecho y dimensión social

La evaluación del impacto social de las políticas de vivienda demanda un meticuloso estudio teórico-interdisciplinario que desnaturalice las relaciones entre Estado, mercado, territorio y ciudadanía. Puesto que, estos marcos no solo explican los mecanismos estructurales que subyacen a las desigualdades urbanas, sino que también ofrecen criterios que permiten diseñar intervenciones más equitativas. Por ello, en las próximas líneas se desarrollan cinco enfoques fundamentales:

a) Derecho a la Ciudad

La teoría del derecho a la ciudad**,** propuesta por primera vez por Lefebvre (1968), va más allá de la concepción de la vivienda como un bien material para posicionarla como un derecho político que habilita la participación plena en la vida urbana. El autor, argumenta

que la ciudad no es un espacio neutral, sino que es un producto social dinámico donde se materializan las relaciones de poder. Desde esta perspectiva, la vivienda no puede reducirse a un "refugio físico", sino que debe entenderse como un elemento constitutivo de la ciudadanía, capaz de garantizar la integración espacial y la incidencia en las decisiones urbanísticas.

Por lo cual, variables claves incluyen la noción de integración espacial —que exige ubicar viviendas en áreas conectadas a redes de empleo, educación y servicios básicos— y debe haber participación ciudadana en el diseño de políticas, evitando modelos verticales que imponen soluciones estandarizadas sin considerar las necesidades locales (Sabatini, 2003). Este marco critica las políticas que, al priorizar la construcción masiva en periferias marginadas, reproducen guetos sociales y niegan el acceso equitativo a las bondades simbólicas y materiales de la ciudad, dado que la vivienda digna es un requisito para ejercer la libertad urbana, entendida como la capacidad de habitar, transformar y apropiarse críticamente del espacio (Lefebvre, 1968).

b) Mercantilización vs. Derecho Social

Para este enfoque, es relevante la mirada crítica de Harvey (2013), quien analiza la tensión entre dos paradigmas antagónicos en políticas de vivienda: la mercantilización —que prioriza la lógica del mercado— y el derecho social regulado —que concibe la vivienda como un bien público garantizado por el Estado—. Esta primera mirada de mercantilización se encuentra asociada al neoliberalismo, que transforma la vivienda en un activo financiero sujeto a ciclos especulativos, donde el valor de cambio domina sobre el valor de uso, generando externalidades negativas como la gentrificación —desplazamiento de poblaciones vulnerables por elites económicas— y la segregación socioespacial —fragmentación urbana en zonas de privilegio y precariedad— (Slater, 2006; Marcuse, 1993).

En contraste, el modelo de derecho social propone mecanismos de regulación estatal, como el control de precios de alquiler, la redistribución de plusvalías urbanas mediante impuestos a la especulación, y la promoción de cooperativas de vivienda. Harvey (2007) introduce el concepto de acumulación por desposesión para describir cómo las dinámicas mercantilizadas expropian derechos colectivos en beneficio de intereses privados, convirtiendo la vivienda en un instrumento de explotación económica, con ello cuestiona la neutralidad del mercado y exige repensar la vivienda como un eje de justicia distributiva.

c) Justicia Espacial

En este enfoque, el teórico crítico de las políticas de vivienda; Edward Soja (2010), desarrolla la teoría de la justicia espacial para denunciar la distribución desigual de recursos

territoriales y proponer un urbanismo basado en equidad, explicando que el espacio no es un contenedor pasivo, sino un producto social cargado de relaciones de poder, por ello, la injusticia espacial se manifiesta en la segregación socioeconómica —que se calcula a través de la concentración de grupos marginados en áreas específicas— y en el acceso diferenciado a bienes públicos como parques, transporte eficiente y actividades culturales (Massey & Denton, 1988), su teoría enfatiza que la localización geográfica de la vivienda no es un fenómeno neutral, sino el resultado de decisiones políticas e intereses económicos que privilegian a ciertos grupos.

Paralelamente, Soja (2010) propone una ontología espacial crítica que cuestione las narrativas hegemónicas sobre el desarrollo urbano, promoviendo en su lugar modelos de planificación participativa que redistribuyan oportunidades y recursos. Este enfoque rechaza categóricamente la naturalización de la exclusión y demanda políticas que integren periferias marginadas a las redes centrales de la ciudad, garantizando movilidad, seguridad y cohesión comunitaria.

d) Teoría Institucional

Por otro lado, la teoría institucional de Weber (1978), ofrece una crítica profunda a la burocratización estatal y su impacto en la efectividad de las políticas de vivienda, advirtiendo que la racionalidad instrumental de las instituciones puede culminar en una jaula de hierro, donde los procedimientos administrativos se priorizan sobre los resultados sociales. En el ámbito habitacional, esto se traduce en trámites engorrosos, requisitos excluyentes —como garantías bancarias, historial crediticio o certificados de ingresos formales— y falta de transparencia en la asignación de recursos (Rothstein, 2011).

La crítica sostiene, que son obstáculos institucionales los que marginan a poblaciones informales, migrantes y comunidades indígenas, perpetuando ciclos de exclusión. Además, la rigidez normativa impide adaptar las políticas a contextos locales, generando soluciones estandarizadas que ignoran diversidades culturales y territoriales (Scott, 1998). Por ello, la teoría weberiana subraya la necesidad de reformar las instituciones para equilibrar eficiencia administrativa con flexibilidad y proximidad a las necesidades ciudadanas, evitando que la burocracia se convierta en un fin en sí misma.

e) Legitimidad del Estado

Por último, Schumpeter (2015) vincula la legitimidad estatal a su capacidad para responder a demandas sociales, particularmente en contextos de crisis, y dentro del sector vivienda implica garantizar protección contra desalojos masivos, ofrecer soluciones

habitacionales en emergencias y promover mecanismos de participación ciudadana en el diseño de políticas, puesto que, la inacción estatal en áreas sensibles —como la provisión de vivienda— erosiona la confianza ciudadana y alimenta movimientos de protesta.

Dado que, su teoría resalta que la legitimidad no depende solo de la coerción legal, sino de la percepción colectiva del Estado como garante de derechos básicos. En esa misma línea, Polanyi (2017) señala que la mercantilización de bienes esenciales —como la vivienda— desencadena movimientos de autoprotección social, donde la ciudadanía exige intervenciones estatales para contrarrestar los efectos del mercado. Así, la idea de legitimidad se construye mediante políticas que equilibren eficiencia con justicia social, asegurando que las respuestas estatales no reproduzcan exclusiones ni profundicen desigualdades preexistentes.

f) Democratización del espacio público

La democratización del espacio público se refiere, al proceso mediante el cual los espacios comunes —tanto físicos como simbólicos— se transforman para permitir una participación ciudadana más amplia, equitativa e inclusiva. Este concepto implica que dichos espacios dejan de ser controlados o definidos por élites políticas, económicas o culturales, para convertirse en lugares donde se ejerce la ciudadanía activa, se expresa y fomenta la deliberación democrática. En este sentido, el espacio público se concibe como un ámbito en el que se materializa la interacción social y la construcción colectiva del sentido de comunidad.

Desde una dimensión política, la democratización del espacio público apunta a fortalecer la deliberación y el debate ciudadano. Según Habermas (1981), el espacio público es el lugar donde los ciudadanos intercambian opiniones, discuten asuntos comunes y generan consensos racionales. Por tanto, democratizarlo supone ampliar las voces que participan en esa conversación pública, reconociendo especialmente a aquellos grupos históricamente marginados, como las mujeres, las minorías étnicas y las clases populares. Este proceso busca que el diálogo público no sea monopolizado por determinados sectores, sino que refleje la pluralidad de la sociedad.

En el plano social y urbano, la democratización del espacio público implica garantizar la inclusión y el acceso equitativo a los lugares de encuentro y convivencia. En ese sentido, Lefebvre (1974) vincula este proceso con el concepto de derecho a la ciudad, por ello, democratizar el espacio, supone resistir la tendencia a su privatización o mercantilización, que restringe su uso a determinados grupos o intereses privados, y promover en su lugar un modelo de ciudad más participativo y orientado al bien común.

2.2.2.4. Bienestar habitacional: más allá del techo

El análisis del impacto de las políticas de vivienda en el bienestar colectivo exige un enfoque teórico que trascienda la medición de indicadores para incorporar dimensiones subjetivas, relacionales y estructurales. Desde una perspectiva crítica, el bienestar no puede reducirse a la satisfacción de necesidades básicas, sino que debe entenderse como un proceso dinámico vinculado a la expansión de capacidades humanas, la seguridad existencial y la integración social (Sen, 1999). Puesto que la vivienda opera como un nexo articulador en donde convergen la salud física, la estabilidad emocional, las oportunidades económicas y la participación ciudadana, por lo que, su evaluación requiere integrar teorías que vinculen el hábitat con la calidad de vida, cuestionando miradas métricas cuantitativas que priorizan transformaciones cualitativas.

En esa línea, Sen (1999) sostiene que el bienestar se define por las libertades reales que se posee para alcanzar formas de vida valoradas, este análisis aplicado a la vivienda implica evaluar cómo un hogar amplía oportunidades para acceder a educación, empleo, salud y participación política. Por ejemplo, una vivienda bien ubicada —próxima a centros educativos y laborales— reduce costos de transporte y tiempo de desplazamiento, liberando recursos para invertir en desarrollo personal (Nussbaum, 2011). Por el contrario, el hacinamiento o la inseguridad jurídica —comunes en asentamientos informales— restringen estas capacidades al generar estrés crónico, limitar la privacidad y obstaculizar la acumulación de capital social (Evans, 2003).

Complementariamente, la teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gough (1991) identifica requisitos universales para el bienestar, como salud física, autonomía y seguridad, ya que la vivienda incide directamente en estas necesidades, dado que una construcción deficiente aumenta el riesgo de enfermedades respiratorias, mientras la falta de titularidad legal genera ansiedad y vulnerabilidad frente a desalojos (Desmond, 2016). Estos enfoques resultan interesantes pues se contraponen a visiones neoliberales que reducen la vivienda a un bien de consumo, ignorando su rol como determinante social de la salud y la equidad (Marmot, 2005).

Empezando por el aspecto externo, pues la calidad constructiva de la vivienda —materiales, infraestructura sanitaria, ventilación— determina la exposición a riesgos ambientales (contaminación, enfermedades), pues estudios epidemiológicos demuestran que condiciones precarias incrementan la incidencia de asma, alergias y trastornos musculoesqueléticos (Shaw, 2004).

En esa misma línea de análisis, se ubica la estabilidad residencial y la seguridad jurídica que son fundamentales para la salud mental, más aún por la incertidumbre ante posibles desalojos o la falta de privacidad en hogares hacinados, que se correlacionan con ansiedad, depresión y conflictos intrafamiliares (Desmond & Gershenson, 2016). De igual forma, y respondiendo a esa mirada patrimonial de la vivienda, esta actúa como activo económico que puede heredarse, alquilarse o usarse como garantía crediticia que se diluye en contextos de informalidad, perpetuando ciclos de pobreza (Gilbert, 2016).

Igualmente, los modelos basados en subsidios a la demanda —como créditos hipotecarios o bonos de vivienda— suelen priorizar el acceso individual al mercado sobre soluciones colectivas lo que genera segregación socioespacial y sobreendeudamiento familiar, como evidenció la crisis de 2008 (Harvey, 2013). Además, al transferir responsabilidades al sector privado, estos enfoques descuidan la planificación urbana integral, perpetuando ciudades fragmentadas donde el bienestar de las mayorías queda supeditado a intereses especulativos (Calderón, 2015).

Por ello cuando se analiza el impacto de los programas sociales, se encuentra, en primer lugar, una dicotomía entre la subjetividad vs. objetividad**,** donde se integran indicadores cualitativos (ej: testimonios de beneficiarios) con datos cuantitativos (índices de hacinamiento) para capturar la complejidad del bienestar (White, 2010). Aunado a ello, se encuentran los enfoques longitudinales, que son estudios a largo plazo que analicen cómo cambios en la vivienda afectan el estilo de vida (Chetty et al., 2016) (Mertens, 2009).

2.2.3. Enfoques críticos en políticas de vivienda

2.2.3.1. Del derecho social a la mercancía

El derecho a la vivienda, como se ha desarrollado en líneas anteriores, encuentra su definición en dos visiones contrastante entre sí, por un lado, la mirada social, y por el otro, el de un bien transferible, en este segundo caso puntualmente, esta conceptualización encuentra lugar en el mercado inmobiliario, que lejos de operar bajo los supuestos de competencia perfecta, está profundamente influenciado por dinámicas especulativas que distorsionan su función social. Empezando por la teoría económica clásica que asume que los precios del suelo se ajustan mediante la interacción entre oferta y demanda, ignorando la naturaleza única del suelo como bien escaso, heterogéneo y estratégico para la acumulación de capital (Topalov, 1984).

Ya que, a diferencia de otros mercados, el suelo urbano no puede reproducirse ni expandirse indefinidamente, lo que lo convierte en un activo propicio para la especulación,

principalmente para los actores con mayor poder económico —desde fondos de inversión hasta corporaciones transnacionales— que acaparan tierras en áreas con potencial de valorización, incidiendo en los precios y excluyendo a los sectores populares de zonas centrales (Harvey, 2007). Este proceso, denominado rentismo urbano, transforma el suelo en un instrumento financiero, donde la plusvalía generada por inversiones públicas es capturada por privados en lugar de redistribuirse socialmente. Debido a que, la especulación no solo encarece el acceso a la vivienda, sino que también genera externalidades como la gentrificación, donde poblaciones históricas son desplazadas por grupos de mayores ingresos (Slater, 2006).

Por ello, se indica que la vivienda incide en el bienestar individual y familiar a través de múltiples dimensiones interconectadas, desde el enfoque de capacidades de Sen (2000)**,** una vivienda digna no solo satisface necesidades básicas de protección, sino que expande libertades para acceder a educación, empleo y participación social. De igual forma, la localización en áreas con transporte público reduce el tiempo de desplazamiento, permitiendo a los habitantes invertir más horas en formación o trabajo remunerado. Por el contrario, el hacinamiento —definido como más de tres ciudadanos por dormitorio— se correlaciona con estrés crónico, conflictos familiares y bajo rendimiento escolar (Evans, 2003).

Otro punto de debate es la seguridad jurídica, puesto que, la falta de titularidad legal en asentamientos informales limita el acceso a créditos, servicios públicos y protección contra desalojos, perpetuando ciclos de vulnerabilidad (De Soto, 2000). Además, la vivienda actúa como un activo patrimonial que puede heredarse o utilizarse como colateral, influyendo en la movilidad intergeneracional, no obstante, en contextos de mercados informales o títulos defectuosos, este potencial se diluye, reforzando desigualdades económicas (Gilbert, 2016).

Por ello, el análisis de impacto social de las políticas de vivienda requiere que trasciendan de la medición de outputs (ej: viviendas construidas) para analizar outcomes estructurales y subjetivos. Puesto que, los modelos basados en indicadores de eficacia y eficiencia son útiles para verificar el cumplimiento de metas programadas, pero omiten efectos sociales (Stufflebeam & Shinkfield, 1987). En contraste, la evaluación de impacto —mediante diseños experimentales o cuasiexperimentales— busca aislar los efectos netos de una intervención, utilizando grupos de control y mediciones antes-después para establecer causalidad (Chelimsky, 1997).

Los enfoques participativos, por su parte, priorizan las voces de los beneficiarios que permiten revelar dimensiones subjetivas del bienestar, como la percepción de seguridad o el sentido de pertenencia, que los indicadores cuantitativos suelen pasar por alto (Chambers,

1997). Finalmente, la evaluación basada en teorías (*theory-driven evaluation*) articula marcos teóricos —como el derecho a la ciudad o la justicia espacial— para interpretar datos empíricos, conectando resultados concretos con estructuras de poder más amplias (Weiss, 1997).

Este enfoque es particularmente relevante para analizar cómo las políticas de vivienda reproducen o transforman desigualdades históricas. Puesto que partiendo desde la definición canónica de vivienda propuesta por Fernández (1999), que la describe como la célula primigenia del organismo urbano donde se despliegan las prácticas cotidianas y se configura la subjetividad ciudadana.

Sin embargo, también explica que no es correcto entender la vivienda únicamente como el espacio contenido entre muros y techados donde habitan los ciudadanos, esto debido a que las viviendas se han extendido a otros espacios de la ciudad, como áreas verdes y equipamientos, que son complementarios a esta edificación básica que permite el desenvolvimiento diario de los ciudadanos (Fernández, 1999), puesto que la "vivienda" procede del latín *vivenda* y su raíz es *vivĕre* que se traduce como "vivir", con ello se entiende que la vivienda es un espacio cerrado y cubierto, construido para ser habitado.

Puesto que, la condición residencial exige tres atributos constitutivos: corporeidad espacial, apropiación ciudadana y continuidad temporal del ocupante, conformando así una estructura la identidad habitacional (Fernández, 2015).

Entonces, es debido a estas diversas definiciones que las teorías sobre las políticas de vivienda han experimentado una profunda transformación desde el siglo XIX, respondiendo a los cambios en los paradigmas tanto económicos, políticos y sociales de los ciudadanos. Inicialmente, el debate se estructuró en torno a la dicotomía planteada por Engels (1872), que identificó la tensión inherente que existe entre la vivienda entendida como mercancía sujeta a las dinámicas propias capitalistas o como derecho social básico.

Engels argumentaba que la industrialización y la especulación urbana generaban exclusión habitacional para la clase trabajadora, análisis que permitió sentar las bases para entender la vivienda como un campo de lucha política, lo que influyó en las primeras políticas keynesianas del siglo XX, donde el Estado asumió un rol central en la provisión de vivienda pública, como se observó en los grandes conjuntos habitacionales construidos en Europa y América Latina bajo modelos fordistas[13].

[13] Producción de vivienda en serie, con diseños uniformes y costos reducidos, impulsada por el Estado para responder a la creciente demanda urbana.

Sin embargo, estas soluciones estandarizadas, inspiradas en la planificación urbana moderna, empezaron a mostrar limitaciones al implementar diseños ajenos a las prácticas culturales locales y perpetuar segregaciones espaciales, como documentó John F.C. Turner (1976) en sus estudios sobre autogestión comunitaria en los años 1970.

2.2.3.2. Financiarización y dominio del sector privado

Por consiguiente, la política de vivienda social (o de interés social) se dirige específicamente a grupos que no pueden acceder a una vivienda mediante el mercado, y que se debe a limitaciones tanto teóricas como prácticas de los sectores público y privado para cubrir la demanda habitacional urbana. Como señala Calderón (2015), el problema surge de la convergencia de intereses de agentes inmobiliarios, cuyas dinámicas elevan los precios por encima de la capacidad económica de gran parte de la población.

Estudios de teoría social y urbana (Cortés, 1995; Pradilla, 1982) identifican causas estructurales en la industria de la construcción: altos costos de producción, exigencias de capital inicial y precios elevados del suelo. Estos factores explican tanto la crisis habitacional como la necesidad de subsidios estatales para equilibrar oferta y demanda. Dichas realidades contradicen el supuesto neoliberal de autorregulación del mercado, basado en premisas cuestionables, pues la producción refleja preferencias de consumidores, que las familias poseen información completa para decidir, que maximizan beneficios económicos, y que la producción es flexible (Bassett & Short, 1980, p. 26).

Ante este escenario, como se analizaba en líneas anteriores entre 1940-1960 el Estado adoptó un rol protagónico, puesto que, seleccionaba terrenos, diseñaba programas y contrataba empresas para construir complejos habitacionales destinados a trabajadores excluidos del mercado. Sin embargo, en la actualidad, esa mirada cambió, ya que ahora el subsidio estatal se da directamente a la oferta donde empresas urbanizadoras gestionan los proyectos.

No obstante, estas prácticas demostraron ser insostenibles cuando los fondos públicos disminuyeron durante las crisis económicas de la época. Lo que cambió el enfoque hacia la regularización de asentamientos informales mediante programas de titulación de propiedades, mejoras habitacionales y provisión de servicios básicos (Calderón, 2015). Este giro respondía a una limitación fundamental: aunque el Estado mantenía amplia intervención, su diálogo con los principales actores se concentraba principalmente en negociar subsidios directos, bonos habitacionales y cesión de terrenos estatales a bajo costo.

Todo ello influenció de manera directa en las investigaciones sobre la vivienda que se centraron sobre todo en los procesos de privatización y reestructuración del rol del Estado, sus

consecuencias sociales y la introducción de modelos económicos de elección racional en las políticas de vivienda[14] (Cortés, 1995).

Este proceso llevó a que, hacia la década de 1990, el valor del suelo aumentará al punto de no soportar los valores nominales adjudicados a la vivienda (Rodríguez & Sugranyes, 2009, p. 62), por lo cual, era inevitable que el giro neoliberal de finales del siglo XX redefiniera radicalmente las políticas de vivienda, que se reconceptualizó como un activo financiero, priorizando y aprobando la expansión de créditos hipotecarios e impulsando alianzas público-privadas sobre la construcción estatal directa.

Desde esta perspectiva la teoría de la financiarización, desarrollada por autores como Aalbers (2016) y Rolnik (2024), explica cómo este modelo transformó el suelo urbano en un medio de acumulación especulativa, generando paradojas como el aumento simultáneo del stock habitacional y la precarización en periferias urbanas. En América Latina, programas como el INFONAVIT en México o el FONAVIPO en El Salvador ilustraron los límites que tenía este enfoque, puesto que, aunque masificaron el acceso a créditos, produjeron urbanizaciones desconectadas de empleos y servicios, profundizando la ya existente fragmentación socioespacial.

Particularmente porque esta limitación evidenció fallas estructurales en el modelo de política de vivienda vigente, ya que el enfoque adoptado omitió medidas fundamentales como: la regulación de usos de suelo con porcentajes obligatorios para vivienda social, mecanismos contra la especulación inmobiliaria, e instrumentos financieros de participación en plusvalías que permitieran recuperar el valor generado por inversiones públicas en el territorio (Maldonado, 2012, pp. 182-183).

Bajo este marco institucional, el Estado aplicó subsidios directos a la demanda, materializados en bonos que articularon a los sectores constructor y financiero. Este modelo delegó íntegramente al sector privado el diseño y ejecución de las soluciones habitacionales (Rodríguez & Sugranyes, 2009) y que fue aplicado en países como México, Colombia, Costa Rica y el Perú, a partir del 2002 (Calderón, 2015).

Asimismo, el Estado proporciona apoyo tangible a través de transferencias monetarias o créditos hipotecarios. Estos recursos permiten a los hogares cubrir la brecha entre su capacidad de pago limitada y el costo máximo establecido para viviendas de interés social (Calderón, 2015), lo que responde a una estructura de mercado de doble vía: el Estado regula

[14] Este enfoque proviene de la teoría económica neoclásica, donde se asume que los actores (familias) analizan todos los costos y beneficios antes de elegir entre diferentes opciones de vivienda.

la demanda mediante políticas de propiedad y asignación de recursos, mientras condiciona la oferta a través de financiamiento a desarrolladores (Bourdieu, 1979, p. 32).

Consecuentemente, el sector empresarial atribuye los problemas de accesibilidad a los precios del suelo, proponiendo desde su espacio, mayores subsidios y cesión de terrenos públicos como solución, sin cuestionar el rol de los propietarios en la especulación inmobiliaria. Esta perspectiva se sustenta en un argumento ideológico que disocia artificialmente los valores del suelo de los agentes económicos que los determinan, defendiendo acríticamente la propiedad privada.

2.2.3.3. Perspectivas emergentes: derecho a la ciudad y justicia espacial

En base a todo lo anterior, es relevante precisar que los cambios teóricos en políticas de vivienda han renovado estas iniciativas para resolver múltiples problemas simultáneos, donde la prioridad es transformar las ciudades combatiendo asentamientos irregulares mediante opciones formales de vivienda, vinculadas al desarrollo económico. Puesto que, teóricamente, se considera que una política social de vivienda bien diseñada tiene función preventiva a través de sus programas sociales, y ofrece alternativas reguladas frente a la expansión de barrios informales, reduciendo futuros costos en programas de regularización (titulación de propiedades). Este enfoque, alineado con principios de gestión liberal, atrae inversión privada mediante beneficios como subsidios y protección contra riesgos financieros.

No obstante, el impulso inicial de que políticas de vivienda social cuenten con participación privada en América Latina enfrenta limitaciones persistentes en la fase de implementación, principalmente por la dinámica inflacionaria en mercados de suelo urbano, donde estudios demuestran que los subsidios habitacionales elevan los precios del suelo (Brian & Sabatini, 2006). Esta evidencia contradice la premisa sostenida por sectores políticos que promueven estas medidas (Landaure, 2010, p. 10).

Por ello, frente a estos desaciertos, emergieron teorías críticas que replantearon los fundamentos de las políticas de vivienda. Partiendo de la teoría de la producción social del hábitat de Turner (1976), proponiendo modelos basados en la autogestión comunitaria, la regularización de asentamientos informales y el uso de tecnologías locales, ya que experiencias como las cooperativas de vivienda por ayuda mutua en Uruguay o los programas de mejoramiento barrial de Brasil demostraron que alternativas al mercado y al Estado centralizado podrían llegar a ser viables.

En paralelo, Ana Falú (2009) y Amaia Pérez Orozco (2014), evidenciaron en sus trabajos, cómo los modelos tradicionales de políticas de vivienda no consideraban las

necesidades específicas de las mujeres, desde la sobrecarga de cuidados en espacios domésticos completamente inadecuados hasta la movilidad restringida en urbanizaciones periféricas. Del mismo modo, estas críticas se articularon con enfoques decoloniales, como lo que propone Carlos Mario Yory (2017), que cuestiona la imposición de estándares eurocéntricos en el diseño habitacional, proponiendo en su lugar modelos interculturales que integraran saberes ancestrales y materiales locales.

Cabe explicar que las políticas de vivienda social tienen como objetivo facilitar el acceso a la propiedad para poblaciones de bajos ingresos. Sin embargo, en el contexto socioeconómico actual, este proceso se extiende a lo largo del ciclo familiar, configurándose como un proyecto a largo plazo. Por ello, el enfoque teórico destaca el carácter preventivo: al ofrecer soluciones formales, que permitan reducir la expansión de asentamientos informales y reducir la necesidad futura de costosos programas de regularización y mejoramiento urbano, efectos asociados a modelos de gestión neoliberal.

Por ello, en las últimas dos décadas, la teoría de Ostrom (2010), ha cobrado importancia al proponer superar la dicotomía de lo público-privado mediante la gestión colectiva del suelo y la vivienda, como, por ejemplo, las cooperativas de cesión de uso en España[15] muestran cómo es posible garantizar acceso equitativo sin caer en la mercantilización.

No obstante, los desafíos contemporáneos, exigen nuevas respuestas teóricas, por ello, Rolnik (2024) señala que el teletrabajo y el colapso de mercados inmobiliarios obligan a repensar la movilidad urbana y la salud habitacional. Empezando por América Latina, donde el 25% de la población urbana vive en asentamientos humanos informales (ONU-Hábitat, 2022), por lo cual, políticas como la Ley Nacional de Vivienda Popular en Argentina (2023), intentan combinar créditos blandos con apoyo a cooperativas, aunque enfrentan obstáculos como la especulación del suelo y la fragmentación institucional.

Entonces, la esencia teórica de los autores referente a la política social de vivienda y programas sociales expone que es el Estado, la institución responsable de proporcionar la disponibilidad de viviendas en el mercado ya sea de ámbito privado o público, con el único fin de alcanzar mejoras en las condiciones de vida y vivienda, considerando que su objetivo consiste en evitar que la ciudadanía viva sumergida en la pobreza y desigualdad (Sánchez, 2010, p. 245).

[15] Un caso emblemático es La Borda en Barcelona, un proyecto de vivienda cooperativa que busca ofrecer una alternativa accesible y sostenible al mercado inmobiliario especulativo.

Conclusión

El recorrido histórico, teórico y contextual desarrollado en este capítulo permite entender en primer lugar, que la política social se encuentra en un campo dinámico y en permanente tensión, condicionado por transformaciones estructurales en el rol del Estado, reconfiguraciones ideológicas y disputas en torno al bienestar colectivo. Desde sus orígenes en formas de asistencia caritativa hasta su consolidación como derecho social institucionalizado, la política social ha atravesado distintos momentos reflejando los cambios en las relaciones entre ciudadanía, mercado y Estado.

En ese sentido, la revisión del Estado de Bienestar y sus tipologías —liberal, conservador y socialdemócrata— permitió identificar no solo modelos diferenciados de provisión de bienestar, sino también distintas concepciones de justicia, equidad y responsabilidad social. A su vez, el análisis del giro neoliberal que reconfiguró los principios universales de la política social, priorizando lógicas de focalización, eficiencia financiera y mercantilización de servicios esenciales, transformando no solo el diseño de las políticas, sino también al Estado como garante de derechos sociales. Frente a esta tendencia, el enfoque neokeynesiano surge como una propuesta que, sin debatir los marcos del mercado, reivindica el papel activo del Estado en la regulación económica, la inversión social y la reconstrucción del bienestar.

Igualmente, el capítulo examina la política social desde una perspectiva histórica, conceptual y crítica, analizando sus componentes esenciales, clasificaciones y los desafíos que enfrenta en contextos caracterizados por la desigualdad estructural y la fragmentación social. En este marco, la política de vivienda se suscita en un debate frente a las aspiraciones de justicia social, las limitaciones impuestas por la lógica del mercado inmobiliario y la financiarización del suelo urbano, en el cual, la vivienda, lejos de ser únicamente un bien material, constituye una dimensión estratégica del bienestar.

En síntesis, las transformaciones teóricas en políticas de vivienda revelan una tensión permanente entre las lógicas de acumulación capitalista y las demandas de justicia social. Puesto que, el modelo neoliberal prioriza la rentabilidad financiera y la intervención estatal limitada, resultando ser un desafío construir marcos teóricos transdisciplinares que permitan articular políticas de vivienda, capaces de situar la vivienda no como un bien aislado, sino como parte de un derecho más amplio a la ciudad (Harvey, 2013). Desde esta perspectiva, el acceso a la vivienda implica el acceso equitativo a servicios urbanos, empleo digno, infraestructura

adecuada y participación política efectiva, en un contexto global profundamente marcado por crisis, precarización y nuevas formas de desigualdad (Dubet, 2020).

Este capítulo, en síntesis, ha proporcionado un análisis teórico que permite identificar a las políticas de vivienda no como instrumentos neutros, sino como manifestaciones concretas de modelos de intervención estatal que actualmente se encuentran en debate. Sobre esta base, el siguiente capítulo se enfocará en el caso peruano, examinando la evolución de la política social desde la década de 1980 hasta 2025, que se suscita en el marco de un enfoque neoliberal, el debilitamiento del Estado como proveedor directo, y la consolidación de políticas focalizadas. De igual forma, se abordará el impacto de este trayecto en la formulación de programas habitacionales, abordando las implicancias sociales, territoriales e institucionales de un modelo subsidiario que traslada al mercado la responsabilidad de garantizar el acceso a la vivienda.

CAPÍTULO III: TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL PERÚ: ANÁLISIS HISTÓRICO-CRÍTICO (1980–2025)

Introducción

Como se ha abordado en el capítulo anterior, el Estado y las políticas sociales han atravesado diversos procesos de transformación a lo largo del tiempo, incididos por los modelos económicos predominantes y en las concepciones de bienestar que las sustentan. Pues estas transformaciones han impactado en el diseño y ejecución de políticas, particularmente del campo habitacional, donde se expresan con claridad las orientaciones ideológicas y sus prioridades, por ello, en este capítulo, se examina la evolución de la política social y habitacional en el Perú suscitadas antes de 1980 hasta 2025, con el objetivo de analizar, desde una perspectiva histórica-crítica los diferentes momentos, que han reconfigurado las intervenciones públicas vinculadas a la vivienda.

Por ello, el capítulo se organiza en tres secciones, cada una correspondiente a un periodo específico. En la primera parte, se abordan los antecedentes históricos y las primeras intervenciones públicas en materia de vivienda, desde los inicios del siglo XX hasta 1990, revisando los procesos de conformación del Estado social y sus políticas. En este tramo se consideran, por ejemplo, las iniciativas de vivienda social temprana como las “casas baratas”, así como las medidas implementadas durante los gobiernos reformistas, incluyendo la etapa del velasquismo.

La segunda parte comprendida en el periodo 1990–2008, caracterizado por una reconfiguración del modelo de política social en el marco de reformas estructurales de tendencia neoliberal y se examinan los principales programas habitacionales implementados durante este periodo, como el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el Fondo MIVIVIENDA y el programa Techo Propio, analizando los cambios en los esquemas de financiamiento, los criterios de focalización, la relación con el mercado inmobiliario y el papel asumido por el Estado como ente facilitador más que proveedor.

En la última parte se presenta el panorama actual, correspondiente al periodo 2008–2025, donde se presentan elementos de continuidad como intentos de reformulación. En esta sección se examina las principales dinámicas del mercado de vivienda, los mecanismos de subsidio implementados, así como los desafíos vinculados a la desigualdad urbana, la expansión de la informalidad y las limitaciones de acceso para sectores vulnerables. También se desarrollan enfoques recientes que han comenzado a considerar criterios de sostenibilidad ambiental y territorial, así como nuevas narrativas sobre el derecho a la vivienda y la ciudad.

A través de este análisis, el capítulo ofrece una visión crítica y contextualizada de las políticas sociales y habitacionales desarrolladas en el Perú, considerando los marcos institucionales como las condiciones sociales y económicas que las han configurado. Este recorrido permitirá, en el siguiente capítulo, contrastar el caso peruano con el español, a fin de analizar los modelos de intervención adoptados en contextos distintos.

3.1. Políticas sociales y políticas de vivienda hasta 1990 en Perú

3.1.1. Formación del Estado social y política social

El desarrollo de políticas sociales en el Perú antes de 1990 estuvo influenciado tanto por condiciones económicas y sociales del país como por las corrientes internacionales que promovían la intervención estatal en asuntos sociales. En particular, la vivienda de interés social se configuró como una respuesta del Estado peruano a los problemas de insalubridad, hacinamiento y déficit habitacional, especialmente entre los trabajadores urbanos que, a medida que crecía la población de las ciudades, demandaban viviendas adecuadas.

Puesto que Perú, al igual que muchos países en América Latina, experimentó un crecimiento urbano acelerado hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Las principales ciudades, especialmente Lima, comenzaron a tener un aumento en la población obrera, debido al proceso de industrialización y al desarrollo del sistema ferroviario, que facilitó el desplazamiento hacia los centros urbanos.

Este crecimiento demográfico, no vino acompañado de una planificación urbana adecuada ni de la creación de infraestructura suficiente para atender la demanda habitacional, de igual forma, las condiciones de vida de los trabajadores urbanos en Lima y otras ciudades se caracterizaban por el hacinamiento y la insalubridad, donde las viviendas se encontraban en mal estado, y muchos obreros residían en callejones o casas de vecindad, y la falta de ventilación y de servicios básicos como agua potable y alcantarillado incrementaba el riesgo de enfermedades.

Es en este contexto que comenzaron a surgir las primeras iniciativas para mejorar las condiciones de vida, las cuales se enfocaron inicialmente en la creación de viviendas adecuadas para el sector obrero de la población. Fue entonces, que, durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry, la política de vivienda en el Perú adquirió un carácter más amplio y ambicioso. Belaúnde, quien había sido un promotor activo de la arquitectura y la planificación urbana, adoptó una perspectiva integral sobre el desarrollo habitacional, vinculando las políticas de vivienda con la reforma agraria y la descentralización del país.

Es así como la Ley de Reforma Agraria (1969) marca un hito importante en la redistribución de tierras, afectando a grandes haciendas y redistribuyendo tierras a los campesinos, este proceso, aunque centrado en la propiedad de la tierra, tuvo también implicaciones significativas en las áreas rurales en términos de vivienda. Puesto que, al recibir tierras, los campesinos también necesitaban viviendas adecuadas para vivir y trabajar en las tierras que ahora poseían.

Sin embargo, muchos de los proyectos habitacionales enfrentaron problemas de ejecución, debido a la falta de recursos financieros, combinada con la creciente inflación y el colapso económico del país hacia finales de la década de 1970, lo que limitó la capacidad del gobierno para mantener y expandir estos programas. Cabe precisar que el Perú no fue el único país de América Latina, puesto que, muchos países de la región enfrentaron problemas similares en términos de crecimiento urbano desordenado, déficit habitacional y la necesidad de políticas sociales más inclusivas.

Sin embargo, a pesar de las diferencias en contexto y enfoque, todos estos países compartieron la necesidad de desarrollar políticas de vivienda que respondieran al rápido crecimiento urbano y a la creciente demanda de los trabajadores por viviendas dignas. Sin embargo, muchos de estos esfuerzos se vieron limitados por la inestabilidad política, la falta de financiamiento y las dificultades inherentes a la planificación urbana en países con economías en desarrollo.

3.1.2. La descentralización como estrategia de desarrollo en el segundo gobierno de Belaúnde

El segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980–1985) estuvo marcado por el retorno a la democracia tras doce años de régimen militar, incidido por la crisis económica, el incremento de la deuda externa y el surgimiento de la violencia política con la aparición de Sendero Luminoso (1980). Frente a este escenario, Belaúnde retomó su viejo ideario descentralista —ya planteado en su primera presidencia (1963–1968)— y lo convirtió en uno de los ejes programáticos de su administración, que se concebía no solo como una reforma administrativa, sino como una estrategia de desarrollo e integración nacional, destinada a superar el histórico centralismo limeño que había concentrado la mayor parte de los recursos, la infraestructura y la toma de decisiones políticas (Tanaka, 1998).

La propuesta descentralista se formalizó con la promulgación de la Ley de Bases de la Regionalización (Ley N.º 23508) (1981), que estableció la creación de doce regiones con órganos de gobierno propios, integrados por representantes elegidos democráticamente, que

contaban con consejos regionales y con instancias de planificación orientadas a promover el desarrollo económico, social y cultural de sus territorios. La descentralización respondía a la convicción de que el desarrollo debía construirse desde las propias regiones, aprovechando sus potencialidades productivas (agroindustria, minería, pesca, turismo), y que la concentración en Lima había perpetuado las desigualdades territoriales (Carrión, 2006).

Puesto que, Belaúnde consideraba que la descentralización sería la vía para crear un "país de regiones autónomas", con capacidad de gestionar su propio desarrollo y de convertirse en polos de modernización. Sin embargo, el diseño institucional de la reforma contenía ambigüedades significativas: la transferencia de competencias no estaba claramente delimitada, lo que generó tensiones entre los gobiernos regionales nacientes y el aparato central del Estado. Además, la descentralización se diseñó en un momento en que la administración pública carecía de recursos humanos capacitados y de instituciones sólidas (Cotler & Grompone, 2000).

Además, el proyecto descentralista se enfrentó a tres grandes obstáculos estructurales: la crisis económica, que limitó los recursos disponibles para financiar la transferencia de competencias y presupuestos a las nuevas regiones, afectado por un periodo de recesión, inflación creciente y dependencia del endeudamiento externo, lo cual reducía drásticamente la capacidad del Estado para sostener políticas redistributivas. En segundo lugar, la inestabilidad política y la violencia interna socavaron el proceso, pues el inicio del conflicto armado interno (Sendero Luminoso – MRTA), se focalizó en zonas rurales y andinas que coincidían con los territorios donde debía desplegarse la regionalización, lo que minó las condiciones mínimas de gobernabilidad (Del Pino, 2017). Finalmente, la resistencia política desde Lima y desde sectores empresariales temerosos de perder influencia impidió que la descentralización se tradujera en un verdadero proceso de transferencia de poder.

Aunado a ello, el proyecto descentralista careció de un soporte fiscal sólido, pues no estaba acompañada por una reforma tributaria que garantizara ingresos sostenibles para las regiones. De hecho, las transferencias desde el nivel central fueron limitadas e inestables, lo cual generó dependencia y frustración en las nuevas instancias de gobierno. Llevando a que las regiones quedaron reducidas a espacios de gestión política sin capacidad real de ejecución de proyectos de desarrollo (Monge, 2016).

No obstante, el proyecto de Belaúnde represento un valor simbólico y pionero: al ser el primer intento institucional de regionalización en la historia republicana contemporánea, y aunque tuvo limitaciones, dejó un precedente político e institucional que sería retomado en procesos posteriores, en la década de 1990 con el gobierno de Fujimori (aunque bajo un modelo

centralista y autoritario), y con mayor fuerza en los años 2000, cuando se implementó un proceso descentralizador más estable bajo el marco de la Ley de Bases de la Descentralización (2002).

En síntesis, la descentralización en el segundo gobierno de Belaúnde se configuró como una estrategia de desarrollo, pero incompleta, que buscó transformar las bases del centralismo limeño y dar protagonismo a las regiones, no obstante, sucesos internos y externos, impidieron que se materializara plenamente, y más allá de sus limitaciones, la apuesta descentralista de Belaúnde abrió un debate en la política peruana: la necesidad de construir un Estado más equilibrado territorialmente, capaz de reconocer las diversidades regionales y de integrarlas en un proyecto nacional.

3.1.2.1. La Constitución de 1979 y el Plan Nacional de Regionalización (1984)

El marco normativo que sustentó el proyecto descentralista del segundo gobierno de Fernando Belaúnde estuvo vinculado con la Constitución de 1979, que introdujo un principio en la organización territorial del Estado: la regionalización como mecanismo para combatir el centralismo limeño. En sus artículos 259 al 263, la Constitución establecía la creación de regiones autónomas, con autoridades elegidas mediante sufragio, y dotadas de competencias en materia administrativa, económica y social, las cuales debían organizarse a partir de la agrupación de departamentos contiguos y tendrían como finalidad impulsar el desarrollo integral, fortalecer la integración nacional y garantizar la participación democrática (Tanaka, 1998).

Principalmente porque el centralismo limeño había sido identificado históricamente como un obstáculo para el desarrollo y como una de las causas de la desigualdad estructural entre la capital y el resto del país. Por ello, el texto constitucional buscó establecer un esquema de descentralización política, administrativa y fiscal, aunque su implementación quedó en lo ejecutivo. De esta manera, la descentralización dejó de ser solo una aspiración política y adquirió rango constitucional, lo que marcó un hito en la historia institucional peruana (Monge, 2016).

Su finalidad consistía en fortalecer la planificación territorial y promover proyectos de inversión descentralizada. Estas regiones se concebían como polos de desarrollo capaces de articular la producción local con las políticas nacionales, bajo el principio de que debía construirse desde los territorios y no desde Lima (Carrión, 2006). Sin embargo, como se explicó anteriormente, en el plano político, hubo resistencia de las élites limeñas y de algunos gobiernos departamentales, que percibían la regionalización como una amenaza a su influencia. En el plano administrativo, los organismos estatales carecían de capacidades técnicas y

recursos humanos suficientes para implementar consejos regionales con competencias reales. En el plano económico, la crisis de deuda externa y la caída del producto interno bruto en la primera mitad de los años ochenta limitaron la asignación de recursos fiscales a las nuevas regiones (Cotler & Grompone, 2000).

3.1.3. Primeras políticas de vivienda (1912–1990)

En el marco de una revisión histórica, uno de los primeros esfuerzos significativos por parte del Estado peruano para abordar el problema de la vivienda de los trabajadores ocurrió durante el gobierno de Guillermo Billinghurst (1912-1914), quien promovió la construcción de viviendas para obreros. En ese periodo, se cedieron lotes al Municipio del Callao con el propósito de desarrollar proyectos de vivienda económica para los trabajadores, sin embargo, el golpe de Estado de 1914 impidió que los planes para la construcción de viviendas obreras se materializaran en su totalidad, pero dejo bases para una política de vivienda orientada a los trabajadores, y los gobiernos subsecuentes, quienes retomarían estos esfuerzos.

Por ello, el Tercer Militarismo (1930-1939) fue crucial en la institucionalización de las políticas de vivienda durante el gobierno de Benavides (1933-1939), puesto que el Estado peruano comenzó a intervenir de manera más estructurada en la provisión de viviendas para los obreros, creando el servicio de Inspección de la Vivienda Obrera dentro de la Dirección de Asistencia Social del Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Prevención Social, que tenía como objetivo principal supervisar las condiciones de habitabilidad de los callejones y casas de vecindad, y regular la salubridad de estas , con el fin de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias.

También promovió la construcción de barrios obreros, aplicando normas modernas para garantizar que las viviendas fueran amplias, de material noble y que estuvieran provistas de áreas verdes, servicios recreativos y deportivos. Estos barrios eran construidos bajo una modalidad que implicaba la agrupación de viviendas en complejos urbanos que proveían a sus habitantes de todos los servicios necesarios para una vida digna.

Un ejemplo de esta política es el Barrio Obrero N°1, ubicado en el distrito de La Victoria, Lima, inaugurado en enero de 1937, este proyecto consistía en 61 viviendas unifamiliares de entre dos y cuatro habitaciones, destinadas a 444 ciudadanos que incluía losas deportivas, un pabellón atlético y una piscina, lo que lo convertía en un espacio no solo habitacional, sino también recreativo.

En los años siguientes, se desarrollaron más, los Barrios Obreros N°2, Nº 3 y N°4, en el Rímac. Estos últimos ya no contaban con áreas recreativas ni deportivas, pero se enfocaron

en proveer el mayor número de viviendas posibles para los obreros, y para financiar estos proyectos, el Estado utilizó la emisión de bonos y los ingresos generados por los primeros barrios obreros. Este proyecto implementado por Benavides fue uno de los primeros esfuerzos para abordar la cuestión de la vivienda para los trabajadores de manera sistemática, ya que, no solo proporcionaban una casa, sino que buscaban mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante la provisión de espacios recreativos y servicios básicos adecuados.

Continuando con esta revisión, el gobierno de Leguía (1919-1930), tuvo un papel importante en el desarrollo de políticas de vivienda obrera y el proyecto emblemático de este periodo fue la construcción del Barrio Obrero del Frigorífico Nacional, en el Callao. El cual fue uno de los primeros intentos de construir viviendas en esa provincia, sino también por su importancia dentro de la historia de la arquitectura y el urbanismo en el Perú, ya que fue el primer conjunto habitacional en incorporar los principios del urbanismo moderno, lo que lo convierte en un antecedente clave para los desarrollos posteriores en el ámbito de la vivienda social.

A ello se suma, la creación de la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV) (1946), durante el gobierno de Bustamante y Rivero que tenía como objetivo mejorar las condiciones habitacionales de la población peruana, con un enfoque en la higiene, el aspecto técnico, económico y social de las viviendas. Y al ser una entidad autónoma que recibía financiamiento a través de diversas fuentes; la renta de sus préstamos, bienes, legados, donaciones, y un monto designado en el presupuesto nacional, además fue eximida de todo tipo de impuestos, lo que le permitió operar de manera más flexible en la creación de proyectos habitacionales.

Entre los más destacados estuvo la construcción de las Unidades Vecinales, que fueron centros habitacionales autónomos, dotados de servicios como mercados, escuelas, áreas verdes, y espacios recreativos. Un ejemplo de ello fue la Unidad Vecinal N°3, construida en un terreno donado por el Estado conocido como el fundo Aramburú, estas Unidades Vecinales representaron una evolución importante del concepto vivienda social en el Perú, ya que se trataba no solo de construir viviendas, sino de crear comunidades autosuficientes con todos los servicios necesarios para el bienestar de sus habitantes.

Por ello, el 31 de enero de 1963, mediante el Decreto Ley N° 14390, se crea la Junta Nacional de Vivienda (JNV), entidad que reemplazó tanto a la Comisión Nacional de Vivienda (CNV) como al Instituto de la Vivienda, con el objetivo de fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar el problema habitacional, otorgándole autonomía económica y administrativa,

la cual permitió llevar a cabo una serie de tareas fundamentales en las áreas de investigación, planificación, diseño y ejecución de proyectos habitacionales de interés social.

Puesto que, a diferencia de sus predecesores, no solo tenía el mandato de gestionar proyectos de vivienda, sino que también se le asignó un rol protagónico en la investigación de las causas estructurales del déficit habitacional y asumió la responsabilidad de planificar y ejecutar programas integrales, que estuvieran alineados con la política de vivienda, buscando soluciones a largo plazo que fueran sostenibles y efectivas.

Además, tenía una duración indefinida, lo que la convertía en una entidad permanente, encargada de velar por la implementación continua de políticas de vivienda en el país. Esta duración prolongada le daba la posibilidad de mantener y evaluar programas de largo alcance, en lugar de actuar de manera reactiva ante problemas urgentes. Su sede estaba en Lima, reconociendo la importancia de la capital como centro administrativo y político, pero también se planteó la creación de oficinas regionales o locales, lo que permitía una mayor descentralización en la gestión de proyectos de vivienda y extenderlo a las zonas más necesitadas, tanto urbanas como rurales.

Igualmente, una de las legislaciones más importantes de la política de vivienda por esa época fue la Ley de Vivienda Social, que estableció la creación de la Junta Nacional de la Vivienda, diseñada para centralizar y coordinar los esfuerzos del Estado en materia de vivienda, especialmente en las de interés social.

El modelo se inició con la transferencia de activos estatales y donaciones privadas de terrenos para construcción, priorizando siempre el interés público sobre intereses particulares, igualmente, los proyectos de vivienda requerían aprobación del directorio corporativo tras evaluar su sostenibilidad económica. Bajo este esquema, con terrenos estatales y lineamientos de diseño establecidos, se desarrollaron las primeras Unidades Vecinales: cuatro en Lima y tres en el Callao, los cuales eran autosuficientes e integraban servicios comunitarios como mercados y áreas verdes.

De igual manera, el estatuto institucional garantizaba la preservación de espacios libres: una vez definidos, solo podían edificarse si futuros proyectos así lo contemplaban, en ese sentido, las viviendas, principalmente bloques multifamiliares de 4-5 pisos, aplicaban diseños urbanos centrados en el bienestar ciudadano, este concepto, impulsado por Belaúnde, se inspiró en el modelo de ciudades jardín mencionado previamente, destacando que el 88% del terreno se destinó a áreas libres, promoviendo construcciones verticales, y donde además, la calidad

de vida constituía el eje central, lograda mediante sistemas constructivos eficientes y diseños urbanos que alcanzaban densidades de 200 habitantes por hectárea (RCVarquitectura, 2013).

Todo ello estaba aprobado en el artículo 3° de la Ley de Vivienda Social, lo que permitió que la implementación de una política de vivienda fuera más coherente, puesto que una de sus atribuciones era la de investigar el problema de la vivienda, es decir, estudiar las causas y efectos del déficit habitacional, considerando tanto las áreas urbanas como rurales y buscar soluciones en términos de desarrollo urbano, justicia social, complementadas por la creación de normas técnicas y legales a fin de mejorar el acceso a viviendas de bajo costo, lo que reflejaba el enfoque integral que el Estado buscaba implementar para abordar esta problemática.

También, dentro de sus facultades estaba formular el plan general de vivienda de interés social que abarcara los programas y proyectos de vivienda social, el cual, debía ser aprobado por el Poder Ejecutivo, lo que subrayaba la importancia de un enfoque coordinado a nivel gubernamental, ello se reforzaba con la elaboración de normas para las viviendas, estableciendo estándares de construcción y habitabilidad para las viviendas tanto en las ciudades como en las áreas rurales.

Este esfuerzo estaba orientado a garantizar que las viviendas cumplieran con los requisitos básicos de seguridad, higiene y sostenibilidad. En mayor medida porque la administración de recursos estaba centralizada por el Estado, que permitía destinarlo a financiar proyectos, interviniendo de manera más directa en la construcción de viviendas, este modelo de participación también debía reflejarse en la comunidad, por ello buscaban aprovechar el esfuerzo colectivo.

A ello se suma el esfuerzo por prestar asistencia técnica, económica y social a las familias que deseaban construir sus propias viviendas pero que no contaban con los recursos necesarios. Este enfoque apoyaba la autogestión familiar en la construcción de estas, promoviendo un modelo de participación de los ciudadanos en la solución del problema habitacional, y, por último, la Junta tenía el mandato de estimular a las empresas privadas para que invirtieran en proyectos de vivienda social, logrando involucrar al sector privado en la construcción de viviendas asequibles, diversificando las fuentes de financiamiento y promoviendo el desarrollo de soluciones más sostenibles.

Es así como en1968, durante el gobierno de Belaunde, el Estado inició la construcción de viviendas rurales como parte del programa de reforma agraria, que, aunque eran modestas en su diseño y construcción, pretendían mejorar las condiciones de vida de los campesinos que

anteriormente habitaban en viviendas precarias, sin embargo, la falta de recursos y de planificación adecuada hizo que muchas de estas viviendas no cumplieran con los estándares mínimos de habitabilidad, lo que llevó a que muchos campesinos continuaran viviendo en condiciones inadecuadas.

Además, el gobierno de Belaúnde impulsó la construcción de grandes proyectos, conocidos como "*pueblos jóvenes*", que eran asentamientos organizados por el gobierno, donde se ofrecían servicios básicos a los pobladores que llegaban de las áreas rurales en busca de mejores oportunidades. Sin embargo, el rápido crecimiento demográfico, la inestabilidad política y la falta de financiamiento limitaron la efectividad de estas políticas, y muchas viviendas construidas durante este periodo no pudieron satisfacer la creciente demanda.

Sin embargo, fue durante el golpe militar de 1968, que el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, lideradas por Velasco, implementó reformas estructurales que afectaron directamente el sector de la vivienda, con un enfoque más estatal y colectivo, que tenía como eje la justicia social y redistribución de la riqueza, y veían a la vivienda como un derecho fundamental, por ello, el gobierno promovió políticas de vivienda que buscaron otorgar propiedades a los sectores más desfavorecidos.

Igualmente, uno de los pilares de la política de vivienda fue la creación de "*barrios populares"*, mediante un proceso conocido como "titulación de terrenos". Bajo este sistema, el gobierno identificaba y regularizaba los terrenos ocupados de manera informal por migrantes rurales en las periferias urbanas, lo que permitía a los ocupantes tener seguridad jurídica sobre sus viviendas. Dentro de esta política, el Conjunto Habitacional de Villa El Salvador constituyó uno de los ejemplos más representativos de un modelo integral de urbanización popular planificada (Riofrío, 1987).

Villa El Salvador (1971) surgió como una experiencia de ocupación organizada de tierras, liderada por migrantes andinos y costeños en busca de acceso a vivienda digna, la respuesta estatal fue reconocer y apoyar la iniciativa, consolidándola como una comunidad con fuerte identidad social y política. Fue en los años ochenta, bajo el impulso de programas de vivienda del Estado, se promovió la construcción de conjuntos habitacionales en el distrito, que integraban no solo unidades de vivienda, sino también infraestructura básica, servicios comunitarios y equipamientos colectivos. Esta concepción respondía a un enfoque de "hábitat integral", en el cual la vivienda se entendía como parte de un proceso de desarrollo comunitario (Castillo, 2002).

Un elemento distintivo de Villa El Salvador fueron los comités vecinales y las asociaciones de pobladores que desempeñaron un rol central en la planificación, autoconstrucción y mantenimiento de las infraestructuras. El modelo de autogestión vecinal permitió que la comunidad se convirtiera en un actor activo en la producción del espacio urbano, generando una experiencia única de participación popular en las políticas de vivienda. Esta organización, fue reconocida internacionalmente y en 1987 Villa El Salvador recibió el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia, por su capacidad de transformar la marginalidad en un proyecto colectivo de desarrollo urbano (Driant, 1991).

Desde el punto de vista de la política social, el caso de Villa El Salvador muestra cómo la vivienda multifamiliar y los proyectos habitacionales masivos se articularon con una estrategia descentralista más amplia. No se trataba solo de construir casas, sino de impulsar comunidades organizadas que pudieran sostener procesos de urbanización desde abajo, lo cual representa un antecedente para el análisis de programas contemporáneos de vivienda: plantea el debate sobre el rol del Estado en facilitar acceso al suelo o a servicios, y la importancia de la organización social comunitaria como garante de sostenibilidad en la política de vivienda.

Otra iniciativa fue el establecimiento de las *"Zonas de Expansión Urbana"*, áreas designadas para la construcción de viviendas sociales que debían desarrollarse de manera planificada, con la participación de las comunidades a fin de integrar a los sectores más excluidos de la población. Sin embargo, muchos de los proyectos habitacionales enfrentaron problemas de ejecución, debido a la falta de recursos financieros, combinada con la creciente inflación y el colapso económico del país hacia finales de la década de 1990, lo que limitó la capacidad del gobierno para mantener y expandir estos programas.

Entonces, a manera de síntesis se puede decir, que las primeras políticas de vivienda en el Perú antes de 1990 reflejan que hubo un esfuerzo continuo por parte del Estado para solucionar esta problemática, desde los primeros intentos de Billinghurst hasta los proyectos del Gobierno Revolucionario de Velasco, en ese sentido, las políticas de vivienda han evolucionado en función de los contextos y de las necesidades sociales y económicas del país.

3.2. Reconfiguración neoliberal de la política social y política de vivienda (1990–2008) en Perú

3.2.1. Contexto económico-político de la política social

Para comprender la evolución de las políticas sociales en el Perú suscitadas entre 1990 hasta el 2008, es necesario hacer una breve revisión de los antecedentes, empezando entre los años 1940 y 1960, en donde el Estado peruano implementó un modelo centralizado de vivienda

social caracterizado por la adquisición estatal de terrenos y el diseño de programas habitacionales a fin de implementar los conjuntos residenciales destinados a trabajadores sin acceso al mercado inmobiliario tradicional (Calderón, 2015).

Este sistema que tuvo éxito hasta la década de 1970 resultó insostenible de conservar cuando los fondos públicos comenzaron a escasear debido a las sucesivas crisis económicas globales, llevando al retroceso gradual de estas iniciativas y reorientando las políticas hacia la regularización de asentamientos informales mediante programas de titulación y mejoramiento básico (Fernández-Maldonado & Bredenoord, 2010).

Es por el ello, que, como segundo periodo clave de análisis de la presente investigación, destaca la década de 1980, puesto que representó un periodo crítico para el Perú, marcado por la crisis de la deuda externa, la hiperinflación y el conflicto armado interno. En este contexto, el Estado de Bienestar incipiente que había comenzado a construirse en décadas anteriores experimentó un profundo retroceso (Tanaka, 2017).

Ya que, a pesar de que la Constitución de 1979 había establecido derechos sociales fundamentales, destacando en esta carta magna el Artículo 10°, que consideraba el derecho de toda familia a contar con una vivienda decorosa, no pudo cumplirse debido a las políticas macroeconómicas de ajuste estructural y la violencia política, que limitaron severamente la capacidad estatal para garantizar estos derechos.

Por consiguiente, el cambio ideológico se consolidó con la Constitución de 1993, que eliminó explícitamente el derecho a la vivienda y estableció un marco jurídico (Ley General de Expropiaciones, el Decreto Legislativo 313 y modificaciones al Código Civil) que dificultó la implementación de medidas regulatorias sobre la propiedad, disposiciones antiespeculativas y mecanismos de recuperación de plusvalía urbana (Calderón, 2016). Este nuevo marco constitucional reflejaba la transición de un modelo social hacia un modelo económico neoliberal que redefinió el rol del Estado peruano en la provisión de bienestar social.

Como señala Francke (2015), las políticas implementadas en los años 90 para estabilizar la economía peruana siguen vigentes y favorecen principalmente a las grandes empresas extractivas (minería, petróleo, madera) sin promover una distribución equitativa de ingresos entre trabajadores, véase el caso de la mina “La Rinconada”. Además, este modelo generó un desbalance estructural entre gastos e ingresos para amplios sectores de la población debido a la ausencia de regulación de precios y protección del poder adquisitivo de los salarios.

En el ámbito de vivienda, durante este período se creó el Fondo MIVIVIENDA como entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con el objetivo de

regular los programas de vivienda social. Este nuevo enfoque representó un cambio fundamental en el paradigma de política de vivienda, transitando de un modelo de subsidio a la oferta hacia uno centrado solamente en facilitar el acceso al financiamiento para familias de bajos recursos (Calderón, 2019). En síntesis, los programas implementados consistían principalmente en mecanismos de financiamiento para adquisición de vivienda, apoyo para la autoconstrucción y obtención de materiales, entre otros.

Además, durante el gobierno de Toledo (2001-2006) se establecieron las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, que incluían en su tercera matriz (competitividad del país) la política N° 21 que estaba enfocada al desarrollo en Infraestructura y Vivienda. Esta política comprometía a los partidos políticos a desarrollar el mercado de vivienda para eliminar el déficit habitacional, promover el desarrollo sostenible y proporcionar a las familias un entorno adecuado (Acuerdo Nacional, 2002).

En este nuevo marco institucional, el Estado adoptó explícitamente un rol de facilitador y regulador, delegando la responsabilidad del diseño, construcción, promoción, mantenimiento y operación de viviendas e infraestructuras al sector privado. Para implementar estos lineamientos, se fortalecieron diversas entidades y programas dentro del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, consolidando al Fondo MIVIVIENDA como la entidad directamente responsable de los programas de vivienda de interés social (Fernández-Maldonado, 2010).

La implementación de estas políticas de vivienda de la mano con el contexto sociopolítico reveló limitaciones significativas para atender las necesidades de los sectores más vulnerables, además, los factores que explican la inaccesibilidad de la vivienda "supuestamente" social para el público objetivo se caracterizaron por ser de altos costos de construcción, deficiencias en la gestión estatal, pérdidas económicas en la administración y, principalmente, la elevación especulativa del precio del suelo (Calderón, 2018).

A nivel urbano, estas dinámicas se manifestaron en la proliferación de condominios cerrados y la implementación de normativas municipales (como en Lima Metropolitana) que establecían parámetros mínimos de área construida y estacionamientos para nuevas obras, encareciendo los valores de mercado y excluyendo con esas normativas, a familias con menores recursos. Este fenómeno ejemplifica cómo la desigualdad económica se transformó en exclusión social territorial (Ludeña, 2006).

Adicionalmente, el modelo de desarrollo implementado ignoraba las necesidades específicas de la población, más aún por la heterogeneidad que la conformaba, y la protección

de sus territorios y recursos naturales. Estas comunidades, cuyo concepto de vivienda está intrínsecamente vinculado a sus espacios naturales y actividades tradicionales, quedaron totalmente excluidas de las políticas de vivienda centradas en modelos urbanos convencionales (Golte & Adams, 2016).

Por ello, se explica que la evolución de las políticas sociales peruanas desarrolladas entre 1990 y 2008, particularmente en el ámbito de la vivienda, reflejaron la transición que iba de un modelo de Estado proveedor hacia uno regulador/facilitador. Esta transformación, se visualizó a través de cambios constitucionales y económicos sustanciales, redefiniendo la relación entre Estado, mercado y sociedad en la provisión de bienestar social. Como consecuencia, las políticas implementadas no lograron resolver adecuadamente el déficit habitacional (Calderón, 2015) para los sectores más vulnerables debido a factores estructurales anteriormente mencionados.

Este análisis sugiere que la presunta expansión del Estado de Bienestar durante este período fue, defendía en realidad una reconfiguración que privilegió mecanismos de mercado y focalizó la intervención estatal, con resultados limitados en términos de inclusión social y acceso universal a derechos fundamentales como la vivienda.

3.2.2. La descentralización a inicios del 2000: avances normativos

Durante la década de 2000, Perú experimentó avances significativos en su proceso de descentralización, impulsados por la necesidad de modernizar el Estado y promover un desarrollo más equitativo. Este impulso se consolidó tras la transición democrática que siguió al régimen de Alberto Fujimori, marcando un giro hacia una mayor autonomía regional y local. Teniendo como producto la promulgación de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002) que estableció la estructura política y administrativa de los gobiernos regionales, asignándoles competencias en áreas como planificación territorial, salud, educación, infraestructura y desarrollo económico. Además, se implementaron mecanismos de transferencia de recursos, incluyendo el canon minero, fortaleciendo la autonomía financiera de las regiones.

Asimismo, se promulgó la Ley N.º 27972 (2003), Ley Orgánica de Municipalidades, que otorgó a los gobiernos locales mayor autonomía administrativa y financiera que estableció la creación de juntas vecinales, promoviendo la participación ciudadana en la gestión pública. A nivel institucional, se creó la Secretaría Técnica de Descentralización y el Consejo Nacional de Descentralización, órganos encargados de coordinar y supervisar el proceso descentralizador. Estas entidades jugaron un papel crucial en la implementación de políticas

públicas descentralizadas y en la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Sin embargo, a pesar de estos avances normativos, el proceso de descentralización enfrentó desafíos significativos. La falta de capacidades técnicas y operativas en los gobiernos regionales y locales, junto con la resistencia al cambio por parte de actores políticos y administrativos centralistas, dificultaron la implementación efectiva de las políticas descentralizadas. Además, la recienteralización de competencias en áreas clave como salud y educación en años posteriores evidenció las tensiones entre los niveles de gobierno.

En resumen, la década de 2000 representó un periodo de avances normativos en el proceso de descentralización en el Perú, caracterizado por la promulgación de leyes que otorgaron mayor autonomía a los gobiernos regionales y locales. No obstante, la implementación efectiva de estas políticas enfrentó desafíos relacionados con la capacidad institucional y la resistencia al cambio, aspectos que continúan siendo relevantes en el análisis del proceso descentralizador en el país.

3.2.2.1. Competencias nivel nacional, regional y local

El marco jurídico de la descentralización peruana de inicios del siglo XXI se consolidó con un conjunto de leyes promulgadas entre 2002 y 2003, que otorgaron sustento normativo a la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno. La Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783, 2002) definió los principios rectores, los objetivos y la estructura del proceso, estableciendo la existencia de competencias exclusivas, compartidas y delegadas para los niveles nacional, regional y local. A su vez, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27867, 2002) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972, 2003) detallaron las atribuciones específicas en cada sector.

Competencias del nivel nacional (2002–2008)

El nivel nacional, tras la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783, 2002), se mantuvo como el ente rector del sistema político-administrativo, encargado de definir las políticas nacionales, emitir normas y garantizar la cohesión del Estado en todo el territorio. Según la normativa, sus competencias eran exclusivas en materia de política macroeconómica, seguridad y defensa, relaciones exteriores y la regulación de servicios públicos de alcance nacional, además de conservar la capacidad normativa en sectores sociales claves.

Empezando con el ámbito educativo, el Ministerio de Educación mantuvo competencias exclusivas en la definición del currículo nacional, los estándares de calidad y la supervisión del sistema educativo. La Ley General de Educación (Ley N.º 28044, 2003)

reafirmó que el diseño curricular y las políticas de evaluación de aprendizajes eran atribuciones del gobierno central. Asimismo, el nivel nacional debía garantizar el financiamiento de programas de alcance nacional como la alfabetización, la capacitación docente y la expansión de la educación secundaria en zonas rurales. Si bien las funciones operativas se transferían progresivamente a los gobiernos regionales, la rectoría del sector permaneció en el ámbito nacional.

En salud, el Ministerio de Salud (MINSA) se consolidó como ente rector del sistema, con competencias exclusivas en la formulación de políticas, regulación de estándares sanitarios y conducción de programas nacionales prioritarios. Según la Ley N.º 27783 y la Ley N.º 27867, el nivel central debía garantizar la existencia de un marco normativo uniforme, asegurar la cobertura de programas estratégicos como el Seguro Integral de Salud (SIS). De este modo, mientras los gobiernos regionales asumían la gestión de establecimientos, el nivel central aseguraba la coordinación y la coherencia del sistema (Monge, 2016).

En materia de infraestructura, el gobierno nacional conservó la competencia exclusiva sobre los proyectos estratégicos de integración nacional. La Ley de Bases de la Descentralización estableció que las carreteras de la red vial nacional, los aeropuertos y puertos internacionales, así como los proyectos de energía de gran escala debían permanecer bajo control central, dada su relevancia para la cohesión territorial. Asimismo, la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N.º 27293, 2003) dispuso que el nivel central estableciera los criterios y metodologías para evaluar y priorizar proyectos de inversión en todos los niveles de gobierno (Díaz-Albertini, 2003).

En el sector vivienda, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento conservó la rectoría de las políticas de vivienda y urbanísticas nacionales. La normativa le otorgaba competencias exclusivas en la formulación de políticas de vivienda social, la administración de programas nacionales como *Mi Vivienda* y *Techo Propio*, y la regulación de estándares de construcción y saneamiento. Aunque los municipios asumieron funciones de habilitación urbana y titulación predial, el nivel nacional fue responsable de diseñar programas de acceso a la vivienda con alcance nacional y de articular la política sectorial con las metas de desarrollo económico y social.

En materia de recursos naturales, el gobierno central retuvo la competencia exclusiva sobre la regulación, concesión y supervisión de la exploración y explotación de recursos estratégicos como minería, gas y petróleo. La Ley de Canon (Ley N.º 27506, 2002) y la Ley de Regalías Mineras (2004) establecieron mecanismos de redistribución fiscal hacia gobiernos subnacionales, pero la atribución de normar, fiscalizar y otorgar derechos de explotación

permaneció en el nivel central. Asimismo, la autoridad nacional debía garantizar que los recursos derivados de la renta extractiva se distribuyeran conforme a ley y que su uso respondiera a objetivos de desarrollo sostenible (Aragón & De los Ríos, 2005).

En síntesis, entre 2002 y 2008 el nivel nacional mantuvo las competencias de rectoría normativa, regulación de estándares, formulación de políticas y ejecución de programas de alcance nacional, en tanto que las funciones operativas fueron progresivamente transferidas a los gobiernos regionales y locales. No obstante, el marco normativo consolidó la centralidad del gobierno nacional como garante de políticas y del orden macroeconómico, asegurando que el proceso de descentralización no debilitara la unidad estatal (Monge, 2016; Díaz-Albertini, 2003).

Competencias del nivel regional (2002–2008)

Con la promulgación de la Ley N.º 27783 y Ley N.º 27867, los gobiernos regionales fueron reconocidos como entidades con personería jurídica de derecho público y autonomía política, económica y administrativa, lo que les permitió convertirse en actores centrales de la descentralización, sus competencias regionales estuvieron enfocadas en la planificación del desarrollo integral, la gestión de servicios sociales y productivos, y la administración de recursos fiscales transferidos.

En materia educativa, la Ley N.º 27867 estableció que los gobiernos regionales asumieran la gestión administrativa de las instituciones educativas públicas de educación básica y técnico-productiva en su jurisdicción. Esto incluyó la contratación y pago de docentes, la supervisión de infraestructura escolar y la ejecución de programas regionales de alfabetización y capacitación, no obstante, el Ministerio de Educación, mantenía la rectoría curricular. El proceso de transferencia de funciones educativas se realizó de manera progresiva desde 2004 mediante convenios de gestión entre el Ministerio y los gobiernos regionales.

En salud, las competencias regionales se centraron en la gestión de hospitales regionales y redes de servicios de segundo nivel, la contratación de personal médico y la ejecución de programas de salud preventiva de alcance regional. Donde, los gobiernos regionales podían diseñar políticas de promoción de la salud adaptadas a las características de su territorio, aunque siempre bajo la rectoría técnica del Ministerio de Salud (MINSA), que se reservaba la regulación normativa y la supervisión del sistema que buscaba fortalecer la capacidad de respuesta de las regiones ante problemas sanitarios específicos (Monge, 2016).

Los gobiernos regionales adquirieron competencias relevantes en el sector de infraestructura y transporte, particularmente en la gestión de la red vial departamental, la construcción y mantenimiento de carreteras regionales, y la promoción de inversiones en

transporte y comunicaciones de alcance regional. La Ley de Bases de la Descentralización (2002) dispuso que estos proyectos debían estar articulados con los planes nacionales, pero la responsabilidad de ejecución recaía en las regiones. Asimismo, los gobiernos regionales comenzaron a formular Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y Presupuestos Participativos, lo que permitió vincular la inversión en infraestructura con demandas ciudadanas (Díaz-Albertini, 2003).

En vivienda, la Ley N.º 27867 facultó a los gobiernos regionales a promover programas habitacionales de alcance regional, coordinar obras de saneamiento y apoyar la urbanización de asentamientos humanos, en estrecha colaboración con los municipios provinciales y distritales. Además, los gobiernos regionales podían canalizar recursos para proyectos de agua potable, alcantarillado y electrificación rural, sectores donde la brecha era significativa. No obstante, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se mantuvo como ente rector, por lo que las regiones tenían principalmente un rol de gestión y promoción.

En el sector de recursos naturales, los gobiernos regionales asumieron un papel de gestión territorial y administración de recursos derivados del canon y regalías. Con ello, las regiones tuvieron la responsabilidad de invertir estos recursos en proyectos de desarrollo sostenible, infraestructura y servicios públicos. Sin embargo, no tenían facultades plenas para regular o fiscalizar a las grandes empresas extractivas, lo que limitó su capacidad de incidencia en conflictos socioambientales (Aragón & De los Ríos, 2005).

El periodo 2002–2008 consolidó a los gobiernos regionales como actores intermedios en la estructura del Estado, sus competencias se orientaron a la gestión de servicios sociales y productivos de escala regional, con un fuerte componente en planificación y promoción del desarrollo. No obstante, en la práctica, los gobiernos regionales enfrentaron limitaciones en capacidad institucional, gestión técnica y coordinación con el nivel nacional y local, lo que redujo la efectividad de la descentralización. Y en particular los derivados del canon, les permitió convertirse en actores relevantes en el debate sobre desarrollo territorial y gobernanza de recursos (Monge, 2016; Díaz-Albertini, 2003).

Competencias del nivel local (2002–2008)

La consolidación del proceso descentralizador en el Perú incluyó a los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) como actores centrales en la provisión de servicios básicos y la promoción del desarrollo comunitario. La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972, 2003) definió sus competencias en materia de desarrollo urbano, servicios públicos, planificación local y promoción social. De acuerdo con ello, sus funciones se organizaron en

competencias exclusivas, compartidas y delegadas, priorizando la atención de necesidades inmediatas de la población en sectores sociales clave.

En el sector educativo, las municipalidades no tenían competencia para definir políticas ni administrar directamente instituciones educativas, ya que esas atribuciones estaban en el nivel nacional y regional. Sin embargo, la Ley N.º 27972 (2003) les otorgó funciones complementarias, como la construcción, mantenimiento y equipamiento de locales escolares en su jurisdicción, además de la gestión de programas sociales: Vaso de Leche y comedores populares, destinados a mejorar la nutrición de los estudiantes de bajos recursos.

En materia de salud, las competencias locales se enfocaron en la atención primaria y preventiva, estableciendo que las municipalidades debían participar en el mantenimiento de postas médicas y centros de salud de primer nivel, así como en la promoción de campañas de vacunación, saneamiento básico y programas de salubridad pública. Estas funciones eran complementarias a las políticas nacionales y a la gestión hospitalaria de los gobiernos regionales, consolidando a los municipios como la instancia más cercana al ciudadano en la prestación de servicios básicos de salud (Monge, 2016).

La responsabilidad de los municipios en infraestructura fue particularmente relevante, según la Ley N.º 27972 (2003), las municipalidades distritales y provinciales eran competentes en la construcción, mejoramiento y mantenimiento de caminos vecinales, veredas y obras de infraestructura local, además de proyectos de electrificación, agua potable y alcantarillado. Asimismo, gestionaban servicios urbanos como mercados, cementerios, terminales de transporte local y espacios públicos. Permitiendo que sean actores estratégicos en la mejora de la calidad de vida, aunque muchas veces enfrentaron limitaciones presupuestales y técnicas (Díaz-Albertini, 2003).

En el sector vivienda, los gobiernos locales tuvieron un papel clave en la planificación urbana, la gestión del suelo y la formalización de la propiedad predial. Se les otorgó la competencia exclusiva de formular planes de desarrollo urbano, aprobar habilitaciones urbanas y otorgar licencias de construcción. Además, debían promover programas de mejoramiento barrial y de asentamientos humanos en coordinación con el Ministerio de Vivienda y los gobiernos regionales.

En materia ambiental y de recursos naturales, las municipalidades tuvieron competencias en la gestión de residuos sólidos, control de contaminación ambiental, arborización urbana y preservación de áreas naturales de carácter local. Asimismo, podían promover actividades productivas de pequeña escala en coordinación con actores regionales y nacionales. Aunque su rol en la regulación de actividades extractivas era limitado, el nivel local

se consolidó como espacio de mediación en conflictos socioambientales, sobre todo en distritos donde las comunidades demandaban mayor control sobre los efectos de la actividad minera o industrial (Aragón & De los Ríos, 2005).

Entre 2002 y 2008, los gobiernos locales se configuraron como el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, con competencias orientadas a la gestión de servicios básicos, la planificación urbana y la promoción social comunitaria. A diferencia de los otros niveles, el local no tuvo capacidad normativa ni rectoría sectorial, sino que se centró en la ejecución de políticas y programas en el territorio, enfrentando serias limitaciones en términos de capacidad técnica, recursos financieros y corrupción, lo que generó desigualdades entre municipios con mayor base fiscal (generalmente urbanos) y aquellos con escasa capacidad recaudatoria, sobre todo en áreas rurales (Monge, 2016).

3.2.2.2. La descentralización en políticas de vivienda

La política de vivienda en el Perú experimentó transformaciones significativas entre 1990 y 2008, marcadas por el tránsito de un modelo centralista y subsidiario, característico de la década de 1990, hacia un esquema que buscaba articularse con el proceso de descentralización estatal iniciado a partir del año 2002. En este periodo, se observa una tensión entre la permanencia de un enfoque de mercado en la provisión de vivienda y los intentos de transferir responsabilidades a los gobiernos regionales y locales como parte del nuevo marco descentralizador.

Durante la década de 1990, bajo el gobierno de Alberto Fujimori (1990–2000), el Estado redujo su rol directo en la producción de vivienda y se consolidó como facilitador del acceso al suelo y al crédito hipotecario, promoviendo programas como la formalización de la propiedad urbana a través de la creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en 1996 (De Soto, 2000). Este organismo, dependiente del nivel nacional, tenía como objetivo entregar títulos de propiedad a familias asentadas en barrios informales, lo que reforzó un modelo centralista y tecnocrático de intervención habitacional. En paralelo, se promovieron mecanismos de financiamiento como el Fondo MIVIVIENDA, creado en 1998, para facilitar el acceso a créditos hipotecarios, pero con limitada articulación con los gobiernos subnacionales (Calderón, 2004).

Con la transición democrática y el inicio del gobierno de Alejandro Toledo (2001–2006), se promovió una agenda de descentralización política y administrativa que impactó directamente en el sector habitacional, y con los procesos de descentralización se introdujeron nuevas competencias para los gobiernos regionales y locales en materia de vivienda y desarrollo urbano. Si bien el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) se

mantuvo como ente rector, los gobiernos regionales adquirieron atribuciones para promover programas habitacionales de alcance regional, ejecutar proyectos de saneamiento básico y formular planes de desarrollo urbano en coordinación con los municipios.

En este contexto, los gobiernos locales se convirtieron en actores clave en la descentralización de la política de vivienda, teniendo competencias exclusivas en la planificación urbana, el ordenamiento territorial, la habilitación de suelos, la formalización de la propiedad predial y la supervisión de las licencias de construcción. Permitiendo que las municipalidades tuvieran un rol más activo en el control del crecimiento urbano y en la regulación de asentamientos humanos, aunque con serias limitaciones en recursos y capacidades técnicas (Aragón & De los Ríos, 2005).

Entre 2002 y 2008, el proceso de descentralización también incidió en la gestión de recursos financieros para políticas de vivienda. A través de los mecanismos del canon y las transferencias fiscales, los gobiernos subnacionales contaron con mayores fondos para invertir en proyectos de saneamiento, habilitación urbana y servicios básicos, aunque no siempre vinculados directamente a la construcción de vivienda. En la práctica, la descentralización habitacional se centró más en la gestión del suelo, la planificación urbana y los servicios básicos que, en la promoción directa de unidades habitacionales, que continuó siendo responsabilidad principal del nivel nacional a través de programas como Techo Propio (2002) y el Fondo MIVIVIENDA.

Asimismo, la transferencia de competencias no estuvo acompañada de un fortalecimiento institucional adecuado en los gobiernos regionales y locales, lo que limitó la efectividad de las intervenciones. Pues, la política nacional mantuvo un sesgo hacia el modelo de mercado, privilegiando el acceso al crédito hipotecario y la titulación de predios por encima de estrategias integrales de planificación urbana y desarrollo territorial. Ello generó tensiones entre el enfoque centralista de los programas nacionales y las necesidades locales de planificación urbana y vivienda social (Calderón, 2004; Monge, 2016).

En síntesis, entre 1990 y 2008 la descentralización en políticas de vivienda en el Perú mostró un avance normativo importante, al reconocer competencias para los gobiernos regionales y locales en materia de urbanismo, ordenamiento territorial y servicios básicos. Sin embargo, la capacidad de incidencia de estos niveles en la provisión de vivienda fue limitada, ya que el nivel nacional conservó la rectoría de los programas principales y el control de los recursos estratégicos. Lo que constituye una etapa de transición, en la que las políticas de vivienda se movieron desde un enfoque centralizado y de mercado hacia un esquema descentralizado en el papel, pero aún débil en la práctica.

3.2.3. Programas de vivienda representativos: FONAVI, MIVIVIENDA y Techo Propio

3.2.3.1. Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)

Para comenzar con el análisis, de los programas emblemas del periodo neoliberal del Perú, es importante empezar por el gobierno militar de Bermúdez, en el cual, se crea mediante Decreto Ley N° 22591, el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) dentro del Banco de la Vivienda del Perú, *"... a fin de cubrir la necesidad de vivienda de los trabajadores en función de sus ingresos y del grado de desarrollo económico del país..."*, como lo cita el artículo 1 de dicha ley.

Cabe mencionar, que los recursos financieros del FONAVI estaban basados principalmente de la contribución obligatoria de empleadores y trabajadores, a quienes se les descontaba el 1% de su remuneración en la planilla y también se veían obligadas a contribuir las empresas constructoras que ejecutaban programas de viviendas financiadas por el FONAVI y el Estado, en ese sentido, se descontaría el 20% de las contribuciones y se incluiría en el Presupuesto General de la República para destinarlo al FONAVI. Asimismo, se planteaba la contribución voluntaria por parte de los trabajadores independientes con el 5% de su ingreso mensual.

El marco normativo inicial del FONAVI (Artículo 17°) asignaba sus recursos a tres finalidades específicas: financiar la construcción de viviendas para alquiler o venta a trabajadores cotizantes; conceder créditos hipotecarios a este mismo grupo; y desarrollar programas habitacionales cuyas características técnicas serían establecidas por el Ministerio correspondiente. Esta orientación sufrió un primer ajuste en 1992 mediante el Decreto Ley N° 25520, que redefinió su objetivo hacia el financiamiento de mejoras en proyectos de vivienda existentes.

No obstante, un cambio sustancial ocurrió en 1993 durante el gobierno de Fujimori, cuando la nueva Constitución eliminó el reconocimiento de la vivienda como derecho fundamental y redujo su prioridad en la agenda estatal. Este giro político desarticuló progresivamente el rol del FONAVI, culminando en su disolución formal en 1998.

Posteriormente, se constituyó la Asociación Nacional de Fonavistas (1999) para exigir la restitución de aportes a trabajadores no beneficiados. Tras una prolongada disputa legal, el Tribunal Constitucional resolvió en 2008 que el Estado debía implementar un mecanismo de devolución mediante bonos, materiales de construcción u otros programas sociales. Esta sentencia se materializó en 2010 con la Ley N° 29625, que estableció el marco jurídico para la devolución monetaria de las contribuciones.

3.2.3.2. Fondo MIVIVIENDA

Un segundo programa habitacional emblemático fue el Fondo MIVIVIENDA, instituido en 1998 bajo la Ley N° 26912 como ente dependiente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), el cual, absorbió los recursos financieros del extinto FONAVI. Este hito marcó una redefinición del rol estatal en materia habitacional, puesto que, el Estado transitó de ejecutor directo a facilitador de mecanismos financieros, transfiriendo la construcción de proyectos a agentes privados, y aunque fue establecido en la última década del siglo XX, su operatividad efectiva se consolidó hacia el año 2000.

La misión fundacional de esta entidad consistía en fomentar el acceso, edificación y mejoramiento de viviendas de interés social, con el propósito explícito de "brindar soluciones habitacionales adecuadas a familias peruanas con déficit, mejorando su calidad de vida". Complementariamente, impulsaba la descentralización del mercado inmobiliario mediante la articulación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional, local) y el sector empresarial privado[16].

Es por ello por lo que, hasta la fecha, el Fondo MIVIVIENDA continúa ejerciendo un papel central en el desarrollo del mercado inmobiliario y la ampliación de la oferta habitacional en Perú, con especial atención a los segmentos poblacionales de recursos limitados y medios. Esta institución implementa diversos mecanismos crediticios complementados con incentivos específicos como el Bono al Buen Pagador, la Cobertura de Riesgo Crediticio y el Bono MIVIVIENDA Sostenible, estructurados en dos ámbitos de aplicación: individual y corporativo.

En el plano de soluciones para personas naturales, el portafolio incluye el Nuevo Crédito MIVIVIENDA, el Financiamiento Complementario Techo Propio, junto con los programas MiConstrucción, MiCasa Más, MiTerreno y MisMateriales. Para el sector empresarial, se disponen los productos MiProyecto, orientado al desarrollo inmobiliario, y MiAlquiler, diseñado para la gestión de arrendamientos residenciales.

3.2.3.3. Techo Propio

El Fondo MIVIVIENDA S.A., constituido como entidad estatal de derecho privado, gestiona desde enero de 2006 el Nuevo Crédito MIVIVIENDA (NCMV) y el programa Techo Propio. Su objetivo fundacional fue impulsar el diseño, adquisición, mejoramiento y construcción de soluciones habitacionales mediante un modelo de facilitación estatal que

[16] Concurso "Construye para crecer", desarrollado juntamente con el MVCS desde el 2013.

transfirió la operatividad al sector privado. En este esquema, la intervención gubernamental se limitó principalmente a gestionar cambios de uso de suelo, reduciendo su rol a funciones regulatorias básicas.

El programa Techo Propio, instaurado en septiembre de 2002[17] y vigente hasta la actualidad, focaliza su acción en vivienda social para estratos socioeconómicos bajos (denominados sectores populares), y se desarrolla a través de tres modalidades operativas:

a) Construcción en Sitio Propio (CSP)
b) Mejoramiento de Vivienda (MV) para propietarios de terrenos titulados que requieren remodelación, ampliación o culminación de inmuebles (Calderón, 2012)
c) Adquisición de Vivienda Nueva (AVN) para población sin propiedad que accede a su primera residencia.

Y la arquitectura programática se organiza en niveles segmentados por capacidad económica. Según Ramos (2011, citado en Calderón, 2015):

Nivel A: Atendido exclusivamente por mercados inmobiliarios e hipotecarios privados

Nivel B (clase media tradicional): Combina oferta privada con subsidios hipotecarios del NCMV

Nivel C (clase media emergente): Articula subsidios públicos, mercados formales/informales y Techo Propio AVN

Nivel D (población en pobreza): Accede a mejoramiento de vivienda (condicionado a titulación) y mercados informales

Nivel E (pobreza extrema): Marginado del sistema formal, depende de ocupaciones irregulares y arrendamientos precarios.

Por consiguiente, el programa adscrito al Fondo MIVIVIENDA, establece como beneficiarios a familias que cumplan concurrentemente los criterios de elegibilidad, entre los que se encuentran; estar registradas en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), carecer de propiedad inmobiliaria, mantener ingresos mensuales dentro de los umbrales establecidos, no haber recibido anteriormente subsidios estatales para adquisición, construcción o mejoramiento habitacional, y demostrar capacidad de ahorro mínimo conforme a los requisitos programáticos.

[17] Resolución Ministerial N.º 054-2002- VIVIENDA

En ese sentido, el mecanismo central de apoyo consiste en el financiamiento mediante el Bono Familiar Habitacional (BFH), un subsidio directo e irrecuperable otorgado por el Estado como reconocimiento a la disciplina de ahorro. Este instrumento puede aplicarse a tres modalidades de solución residencial: adquisición de vivienda nueva, construcción en propiedad familiar o rehabilitación de inmuebles existentes.

Paralelamente, el modelo promueve la participación de agentes privados en proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) mediante incentivos estructurales. Estos incluyen garantías de liquidez para promotores y flexibilidad para desarrollar proyectos inmobiliarios mixtos (no exclusivamente sociales), reduciendo el riesgo operativo ante la demanda habitacional sostenida. Adicionalmente, los proyectos desarrollados por el sector privado incorporan estudios de mercado y cumplen con los requisitos normativos antes de su inscripción oficial.

Esta arquitectura institucional consolida el rol del Fondo MIVIVIENDA como entidad financiera especializada, delegando la ejecución constructiva al sector empresarial mediante esquemas que facilitan la inversión privada en el desarrollo de soluciones habitacionales accesibles, por ello, resulta relevante señalar que el Programa Techo Propio carece de disposiciones normativas que fomenten la integración socioeconómica en sus desarrollos habitacionales. Esta omisión inhibe la convivencia interclasista, particularmente porque los proyectos se localizan predominantemente en áreas centrales urbanas, limitando el acceso de poblaciones vulnerables a zonas consolidadas y reduciendo la diversidad social del tejido urbano.

Paralelamente, se observa una disociación operativa entre el Fondo MIVIVIENDA, que está encargado de la gestión financiera y las empresas constructoras, las cuales, deben negociar directamente con gobiernos locales, donde cuyas demoras en habilitaciones urbanas y licencias han paralizado proyectos según registros oficiales.

En ese sentido, y desde una perspectiva programática, la preocupación no debería circunscribirse a la provisión inicial de vivienda, sino extenderse a su sostenibilidad operativa, enfatizando que sería pertinente incorporar criterios de ecoeficiencia: optimización energética, gestión hídrica racional, y sistemas de reutilización de aguas residuales. Este enfoque integral demostraría genuino compromiso con la calidad de vida de los beneficiarios, facilitando su inclusión social sin estigmatización.

Este marco institucional se fundamenta en el principio de subsidiariedad estatal (Sungrayes, 2006 cit. en Calderón, 2015), articulando capitales constructores y financieros mediante subsidios a la demanda vía bonos, donde el sector privado diseña y ejecuta las

soluciones habitacionales. En ese mismo sentido, en términos cuantitativos, el programa ha mostrado efectividad para estratos medios (B/C), puesto que, según registros oficiales (2006-2012), otorgó aproximadamente 68,000 créditos hipotecarios, concentrando el 75.7% en Lima. Mientras que otras regiones como La Libertad y Piura recibieron apenas el 5% cada una, evidenciando marcadas disparidades territoriales.

3.3. Política social y política de vivienda en Perú: panorama actual

3.3.1. Dinámicas del mercado y modelo subsidiario en la política social

Es precisar comenzar este apartado describiendo que, desde finales del siglo XX, la política social en el Perú ya presentaba tensiones por los distintos y diferenciados modelos y enfoques de desarrollo económico, político e incluso las necesidades sociales de la ciudadanía se han ido configurando al nuevo milenio. Por consiguiente, desde el año 2008 hasta la actualidad, se ha experimentado, según la literatura, cuatro etapas diferenciadas, en la política social.

Como primera etapa, está el periodo del neodesarrollismo asistencial, que inicia en el 2008 hasta el 2012, seguido por la tecnocracia focalizadora (2013-2016), de igual forma, la tercera etapa se encuentra caracterizada por la crisis de legitimidad institucional (2016-2020) y la última etapa, más reciente que responde a la emergencia pospandémica que inicio en el 2020, y continúa hasta la fecha. Es a través de esta revisión histórica, que se evidencia cómo las concepciones sobre pobreza, desigualdad y rol del Estado han sido reconfiguradas por dinámicas sociopolíticas complejas que responden a tendencias en su mayoría externa.

Desde una perspectiva crítica, el Perú es uno de los pocos países que fue testigo de un denominado "súper ciclo" de los commodities (2003-2013) que permitió alcanzar tasas de crecimiento promedio del 6.4% anual (Banco Central de Reserva del Perú [BCRP], 2014), todo ello, permitió la expansión de programas sociales como Juntos, que se caracterizaba por las transferencias condicionadas, y Cuna Más, que estaba orientada al desarrollo infantil temprano. Sin embargo, y según advierte Mejía (2010), este modelo de desarrollo económico dio paso una "modernización excluyente", puesto que mientras la pobreza monetaria se reducía de un 48.5% a 25.8% entre los años 2004 y 2012, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini[18], solo bajó de 0.52 a 0.45 en ese periodo (INEI, 2013).

Esta dualidad según Lynch (2012) se explica con el concepto de "*capitalismo clientelar*", que se define como un sistema donde el Estado redistribuye rentas extractivas a

[18] Donde 0 es igualdad perfecta y 1 desigualdad perfecta

través de diversos programas focalizados, sin alterar las estructuras productivas que acentúan aún más la dependencia económica. En respuesta a ese modelo, el diseño de las políticas sociales priorizó indicadores de cobertura, como el 78% de hogares pobres atendidos en 2012, por sobre transformaciones estructurales en la movilidad social intergeneracional (Francke, 2015), dejando toda la estructura sin modificación alguna[19].

Además, la caída de los precios internacionales de minerales (-35% entre el 2011 y 2016) reflejo la fragilidad del modelo primario-exportador peruano, lo que produjo que el crecimiento del PIB se desacelera drásticamente al 2.4% en 2014 (BCRP, 2015), debido a ello, se limitó la expansión proyectada del gasto social, mientras que los problemas y demandas de la población se incrementaban, según refiere documentación oficial de la Defensoría del Pueblo, en el año 2015. En esa misma lógica, el investigador peruano, Tanaka (2017) encuentra en ese periodo un "punto de inflexión discursivo", que dieron paso al surgimiento de críticas más estructurales al extractivismo, así como una demanda por políticas sociales más integrales.

Este contexto, dentro del campo filosófico, se apertura el debate entre justicia distributiva (Rawls, 2012) y reconocimiento (Fraser, 2009). Puesto que, aunque los programas como Qali Warma incorporaron componentes interculturales, conservaban lógicas verticales de implementación que invisibilizan los diferentes sistemas (Golte, 2016), generando así tensiones entre universalismo y particularismo en el diseño de las políticas sociales.

A ello se suma, el escenario político suscitado entre 2016 y 2020 que se caracterizó por una profunda inestabilidad institucional, reflejada en la sucesión de cuatro presidentes en cinco años (PPK, Vizcarra, Merino y Sagasti). Lo que generó en términos de Degregori (2018) una "crisis de gobernabilidad multinivel", que incidía no solo a nivel nacional, sino también regional y local, afectando directamente la efectividad de la protección social. Una situación citada a manera de ejemplo fue el colapso del programa social Pensión 65 en zonas rurales, donde, pese a una cobertura en término numéricos del 85% de adultos mayores pobres, el 40% no recibía pagos regulares debido a fallas logísticas (Ewig & Palmucci, 2020).

Además, la corrupción sistemática detonó en uno de los escándalos más conocidos del momento (Lava Jato), lo que agudizó y reflejó en la desconfianza ciudadana, ya que solo el 13% aprobaba la gestión social del Estado en 2019. Según la teoría de Lipsky (1980), este periodo encarnó la *brecha de implementación*, debido a que los programas sociales, que estaban bien diseñados en Lima resultaban ineficaces al enfrentarse a realidades locales complejas. En

[19] Véase la película Gatopardo (1963)

Cajamarca, por ejemplo, el proyecto de reducción de anemia llamado Hierro para Todos solo logró el 22% de cobertura efectiva debido a resistencias culturales a la suplementación (Vega, 2018).

A este contexto se suma la pandemia del COVID-19, iniciada en el 2020, que puso en evidencia las fragilidades del sistema social peruano, puesto que el 70% de los trabajadores informales quedaron sin ningún tipo de protección (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2021), y como medida rápida se aprobaron soluciones subsidiarias como el Bono Universal y el Fondo de Apoyo Empresarial.

Además, desde la teoría de capacidades propuesta por Amartya Sen (2000), la pandemia puso de manifiesto que limitar la solución a transferencias monetarias resultaba insuficiente, ya que persistían dificultades para acceder a los servicios fundamentales como la salud, educación digital (Aprendo en Casa) y seguridad alimentaria. Además, a través de la teoría de Nussbaum (2011) referente a las "libertades sustantivas" es que los programas sociales peruanos recién comenzaron a contemplarlas posterior al año 2022.

En ese sentido, y con una mirada más crítica, se reconoce que, en la política social de las últimas dos décadas, el Estado peruano ha operado como un "dispositivo de gubernamentalidad neoliberal" (Foucault, 2004), promoviendo con ello de manera directa la dependencia de sectores pobres al Estado asistencial, puesto que la defensa de la igualdad de oportunidades justificaba la realidad social en base a la meritocracia. Lo que Bourdieu (1979) denominaba *violencia simbólica*, puesto que, la internalización de jerarquías sociales se ha dado a través de mecanismos aparentemente neutrales a través de la focalización (Altamirano, 2021).

Con ello la política social peruana paso de buscar el máximo bienestar colectivo a limitarse a una focalización extrema, y sumado a ello el rawlsianismo moderado, orientaba a garantizar solo un "mínimo social" a través de derechos básicos (como el Seguro Integral de Salud post-2020), además con la pandemia se apertura un nuevo debate referente a la ética del cuidado (Tronto, 2013).

Sin embargo, los programas sociales siguen articulándose a través de transferencias monetarias, además a través de un informe se reveló que en el 2022 coexistían 35 programas sociales gestionados por 12 ministerios distintos, generando duplicación de funciones y filtraciones (Contraloría General, 2023), lo que en gran medida beneficia a grupos de interés que lucran con la discrecionalidad en contrataciones.

En mayor medida, por las críticas que se tiene a la forma en cómo desde su diseño, implementación e incluso proceso de evaluación, los programas sociales a través de las políticas han priorizado los resultados formales sobre procesos sociales, articulando la participación entre Estado, ONG y comunidades, que han brindado resultados cuantitativos positivos, sin embargo, según refiere la literatura, esta percepción responde principalmente al análisis de eficiencia, mas no de eficacia.

Por ello, y considerando los antecedentes históricos se revelan una serie de deficiencias estructurales, puesto que, desde la década del noventa, la política social peruana ha buscado reducir los porcentajes de pobreza extrema, pero nunca logró transformar las decisiones políticas en estrategias integradas y de largo plazo que permitieran no solo una asignación eficiente de recursos, sino también impactos sostenibles en los indicadores sociales (Shack, 2000). Esto se corrobora, puesto que, en los primeros años del nuevo siglo, la situación no mejoró, ya que la creciente burocratización y la "*partidarización*" de los programas sociales dio paso a nuevos problemas en la gestión de estos.

Además, en ese contexto, la focalización de los programas sociales mostró severas deficiencias al no alcanzar efectivamente a quienes más lo necesitaban (Chacaltana, 2001). En esa misma línea crítica, la intervención estatal mediante ayuda alimentaria generó prácticas clientelistas, especialmente desde el año 1998 cuando el PRONAA fue usado con fines proselitistas (Saavedra & Pasco-Font, 2001), más aún por las distintas reformas, reestructuración o inclusión fusión de los programas, que, en lugar de modificar estructuras, siguieron conservándolas, manteniendo los problemas sociales (Calderón, 2015).

Es por ello, que después del análisis de esta etapa se comprende que la evolución de la política social peruana comprendida desde el año 2008 hasta la fecha, revela tres tensiones fundamentales, la primera de ellas es la técnica versus política, luego, el universalismo versus focalización y finalmente, la dicotomía entre crecimiento versus redistribución.

Superar estos desafíos requiere adoptar un enfoque de derechos (Acosta, 2020), que articule protección social comprendido la universalidad en derechos fundamentales para los ciudadanos. Además, se ha reflejado que hasta la fecha ninguna política social ha logrado ser efectiva, puesto que para ello se requiere, cambios en el diseño, la participación de la comunidad y del Estado, así como también el reconocimiento de necesidades colectivas y no solo focalizadas o de un grupo de interés.

3.3.2. Descentralización y gestión territorial del acceso a la vivienda

3.3.2.1. Competencias nivel nacional, regional y local

Desde 2008 hasta la actualidad, el Gobierno Nacional ha mantenido un rol rector y normativo dentro del proceso de descentralización, asegurando la cohesión del Estado y la uniformidad de estándares en los principales sectores sociales y económicos. De acuerdo con la normativa, sus competencias se concentran en la formulación de políticas nacionales, la emisión de normas y la supervisión del cumplimiento de estas por parte de los niveles subnacionales. En este marco, los ministerios sectoriales han continuado ejerciendo funciones de rectoría, mientras que los gobiernos regionales y locales han asumido progresivamente funciones operativas.

En el sector educación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación (MINEDU), ha mantenido la competencia exclusiva en la definición del currículo nacional, los estándares de aprendizaje y la evaluación docente. La promulgación de la Ley de Reforma Magisterial (Ley N.º 29944, 2012) y la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU, Ley N.º 30220, 2014) reforzaron la capacidad normativa del nivel central. Aunque los gobiernos regionales gestionan instituciones educativas y los municipios participan en el mantenimiento de infraestructura, el nivel nacional conserva la rectoría sobre la calidad educativa y los programas estratégicos como "Aprendo en Casa" durante la pandemia de COVID-19 (MINEDU, 2020).

En materia de salud, el Ministerio de Salud (MINSA) mantiene la rectoría del sector mediante la definición de políticas nacionales de salud pública, protocolos sanitarios y regulación de estándares de atención. La Ley de Organización y Funciones del MINSA (2017) estableció su rol rector en articulación con los sistemas regionales y locales. Durante la pandemia, el Gobierno Nacional asumió competencias directas reafirmando su papel como ente central en la respuesta sanitaria nacional. Asimismo, mantiene bajo su control programas nacionales como el Seguro Integral de Salud (SIS), orientado a ampliar la cobertura de atención en población vulnerable (MINSA, 2021).

En el ámbito de infraestructura y transporte, el nivel nacional, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), conserva la competencia sobre proyectos de integración nacional, como la red vial nacional, aeropuertos internacionales y puertos marítimos. La Ley del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Ley N.º 27293) estableció que el Gobierno Nacional define metodologías y criterios de priorización para proyectos de inversión pública, que son de aplicación obligatoria en los tres niveles de gobierno. Si bien los gobiernos regionales y locales ejecutan carreteras y caminos de menor jerarquía, la planificación de infraestructura estratégica permanece centralizada.

En el sector de vivienda y saneamiento, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) conserva la rectoría de las políticas nacionales de urbanismo, programas habitacionales y regulación de servicios básicos. Programas como *Techo Propio* y *Fondo MIVIVIENDA* han seguido bajo administración nacional, orientados a promover el acceso a vivienda social mediante subsidios y créditos hipotecarios. Al mismo tiempo, el MVCS regula los estándares de agua potable y alcantarillado, aunque la prestación de los servicios recaiga en municipalidades o empresas de servicios locales. La Ley N.º 1280 (2016) reforzó el papel rector del Estado en este sector, asegurando estándares uniformes en todo el territorio.

En síntesis, entre 2008 y 2025 el Gobierno Nacional ha preservado un papel de rectoría y regulación en sectores sociales y productivos estratégicos. Aunque las leyes descentralizadoras han transferido funciones operativas a gobiernos regionales y locales, el nivel nacional sigue siendo el principal garante de la uniformidad normativa, la planificación estratégica y la supervisión de estándares mínimos. La pandemia de COVID-19 evidenció la necesidad de esta centralidad en salud y educación, mientras que en vivienda y recursos naturales persiste un modelo de rectoría fuerte, con descentralización limitada en la práctica.

Competencias del nivel regional (2008-2025)

Desde 2008 hasta la actualidad, los gobiernos regionales en Perú han consolidado su rol en la gestión operativa y administrativa de los sectores estratégicos transferidos, actuando como intermediarios entre las políticas nacionales y las necesidades locales. La Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783, 2002) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27867, modificada en 2020) establecen que los gobiernos regionales son responsables de planificar, ejecutar y supervisar los programas y proyectos en sus territorios, bajo la rectoría del nivel nacional.

En el sector educación, los gobiernos regionales asumen competencias operativas sobre la gestión de las instituciones educativas, la supervisión de la infraestructura y la implementación de programas curriculares definidos por el Ministerio de Educación. Entre 2008 y 2025, las direcciones regionales de educación han coordinado la asignación de recursos humanos y materiales, asegurando la continuidad de iniciativas nacionales como "Aprendo en Casa" durante la emergencia sanitaria. Sin embargo, la autonomía para definir políticas pedagógicas sigue siendo limitada, dado que la normativa y los estándares de calidad se mantienen centralizados en el MINEDU (MINEDU, 2020; Rivarola, 2019).

En materia de salud, los gobiernos regionales administran los establecimientos de salud y coordinan la prestación de servicios en sus jurisdicciones, incluyendo hospitales y centros de atención primaria. Si bien la planificación estratégica y la definición de protocolos de atención

son competencia nacional, los gobiernos regionales gestionan el presupuesto asignado por el MINSA, supervisan el personal sanitario y responden a emergencias locales. Durante la pandemia de COVID-19, su papel fue esencial en la logística de distribución de insumos y en la implementación de campañas de vacunación, actuando en articulación con el Ministerio de Salud y los municipios (MINSA, 2021; Céspedes & Ledesma, 2022).

En infraestructura y transporte, los gobiernos regionales desarrollan y ejecutan proyectos de menor jerarquía, tales como carreteras departamentales, aeródromos regionales y servicios de transporte público interprovincial. Si bien los lineamientos de planificación y criterios de priorización provienen del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los gobiernos regionales adaptan la ejecución a las necesidades locales y coordinan con los municipios para obras complementarias. La implementación de proyectos bajo la modalidad Invierte.pe ha permitido que los gobiernos regionales adquieran mayor capacidad técnica para la gestión de inversiones públicas (MTC, 2018; Paredes, 2020).

En el sector de vivienda y saneamiento, los gobiernos regionales participan en la administración de programas habitacionales transferidos, como complementos a los proyectos nacionales "Techo Propio" o "Fondo MIVIVIENDA", focalizando la ejecución y supervisión de obras en sus territorios. Además, supervisan la gestión de servicios básicos en coordinación con los municipios, aunque la regulación y estándares continúan bajo competencia del MVCS. Entre 2008 y 2025, se ha observado una progresiva articulación entre gobiernos regionales y locales para garantizar cobertura y mantenimiento de infraestructura básica, especialmente en zonas rurales y periurbanas (MVCS, 2019; Torres, 2021).

En síntesis, entre 2008 y 2025 los gobiernos regionales consolidaron un rol operativo y de gestión, implementando políticas nacionales adaptadas a las necesidades locales y coordinando con los gobiernos locales. Su capacidad para decidir sobre planificación estratégica y normativa se mantiene restringida, evidenciando un modelo descentralizado asimétrico, en el que la autonomía operativa coexiste con la centralidad del Gobierno Nacional en la definición de estándares y políticas públicas en los sectores clave.

Competencias del nivel local (2008-2025)

Entre 2008 y 2025, los gobiernos locales (municipios provinciales y distritales) han consolidado un rol operativo y de proximidad con la población, ejecutando programas y proyectos transferidos desde los niveles nacional y regional, en el marco de las Leyes N.º 27783 y N.º 27972. Su actuación se centra en la gestión directa de servicios públicos locales, mantenimiento de infraestructura básica, participación en el desarrollo urbano y atención a demandas ciudadanas, con autonomía limitada en decisiones estratégicas y normativas.

En educación, los municipios participan en la gestión de infraestructura escolar, mantenimiento de locales y apoyo logístico para actividades educativas, especialmente en escuelas públicas de nivel primario y secundario. Durante la pandemia de COVID-19, los gobiernos locales facilitaron la implementación de programas nacionales como "Aprendo en Casa" a través de la entrega de materiales educativos y la habilitación de espacios comunitarios para el aprendizaje remoto (MINEDU, 2020; Rivarola, 2019). Su intervención se enfoca en garantizar condiciones adecuadas de funcionamiento, mientras que las decisiones curriculares y estándares pedagógicos permanecen bajo rectoría nacional.

En salud, los municipios coordinan y supervisan la prestación de servicios de atención primaria, como postas médicas, campañas de prevención y programas de vacunación local. Aun cuando la planificación y protocolos sanitarios son establecidos por el Ministerio de Salud, los gobiernos locales tienen un rol activo en la gestión logística y en la sensibilización comunitaria, especialmente en zonas rurales y periurbanas (MINSA, 2021; Céspedes & Ledesma, 2022).

En infraestructura y transporte, los gobiernos locales son responsables de obras de menor jerarquía, como mantenimiento de vías vecinales, gestión de alumbrado público, drenaje y espacios públicos. Además, regulan el tránsito urbano y supervisan el transporte público municipal, garantizando la conectividad local. Aunque los proyectos estratégicos nacionales y regionales requieren coordinación y aprobación externa, la planificación y ejecución de infraestructura local se ha fortalecido progresivamente con la asignación de recursos propios y transferencias del nivel nacional y regional (MTC, 2018; Paredes, 2020).

En el sector de vivienda y saneamiento, los municipios gestionan obras de agua potable, alcantarillado y programas habitacionales complementarios, supervisando la ejecución de proyectos locales y la administración de servicios básicos. El nivel local tiene un rol fundamental en la identificación de beneficiarios y en la implementación de programas como "Techo Propio", aunque los estándares de calidad y financiamiento dependen del MVCS y del gobierno regional (MVCS, 2019; Torres, 2021).

En materia ambiental y de recursos naturales, los gobiernos locales participan en la gestión de áreas verdes, control de residuos sólidos, fiscalización de actividades económicas con impacto ambiental y promoción de programas de educación ambiental. No obstante, las decisiones estratégicas sobre concesiones, explotación de recursos o políticas de mitigación y adaptación al cambio climático permanecen bajo competencia nacional y regional (Aragón & De los Ríos, 2005; Monge, 2016). Entre 2008 y 2025, se ha observado un fortalecimiento

progresivo de capacidades técnicas municipales, aunque persisten desafíos en financiamiento y autonomía real.

En síntesis, los gobiernos locales han consolidado un papel operativo y de proximidad con la ciudadanía, actuando como ejecutores directos de políticas y programas nacionales y regionales. Su competencia se centra en la prestación de servicios, mantenimiento de infraestructura y atención de demandas locales, mientras que la planificación estratégica y normativas siguen siendo determinadas por los niveles superiores de gobierno. El periodo 2008-2025 evidencia un modelo de descentralización asimétrica, en el que la autonomía municipal permite gestión operativa, pero con dependencia estructural del financiamiento y la regulación nacional y regional.

3.3.2.2. La descentralización en políticas de vivienda

Desde 2008 hasta 2025, la descentralización en políticas de vivienda en Perú ha seguido un modelo asimétrico en el que el Gobierno Nacional mantiene la rectoría normativa y estratégica, mientras los gobiernos regionales y locales asumen funciones operativas y de gestión directa en la implementación de programas. Este proceso se encuentra regulado por un conjunto de instrumentos legales y normativos previamente mencionados. A nivel sectorial, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y el Fondo MIVIVIENDA consolidan la rectoría central sobre estándares de calidad, financiamiento, subsidios y programas habitacionales, asegurando uniformidad normativa y planificación estratégica en todo el territorio nacional (MVCS, 2019; Aragón & De los Ríos, 2005).

Donde el Gobierno Nacional mantiene la competencia exclusiva sobre la definición de lineamientos de política de vivienda, la regulación de estándares de construcción, la asignación de subsidios y la administración de programas emblemáticos como Techo Propio, Fondo MIVIVIENDA y los programas de vivienda social financiados por el Estado. Asimismo, la normativa del MVCS ha establecido criterios claros sobre elegibilidad de beneficiarios, tipologías de vivienda, criterios de sostenibilidad urbana y mecanismos de financiamiento, garantizando que los programas respondan a necesidades socioeconómicas específicas y cumplan con estándares de calidad y seguridad. De igual forma, la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (Ley N.º 1280, 2016) y las normas sectoriales de vivienda social consolidan además la obligación de asegurar acceso a agua potable y servicios de saneamiento, incluso cuando la gestión de estos servicios es operada por municipalidades o empresas locales (Torres, 2021; Rivas, 2020).

Los gobiernos regionales han consolidado un rol intermedio entre la planificación nacional y la ejecución local, donde su competencia principal radica en coordinar la

implementación de programas nacionales en sus jurisdicciones, supervisar la ejecución de proyectos y articular acciones con los municipios, fortaleciendo sus capacidades técnicas y administrativas mediante convenios de cooperación, asistencia técnica del MVCS y transferencias presupuestales específicas. Esta función incluye la identificación de beneficiarios, seguimiento de obras, control de calidad y apoyo en la ejecución de proyectos complementarios en zonas rurales y periurbanas, asegurando que las políticas nacionales se adapten a las realidades locales. No obstante, su autonomía en la definición de políticas de vivienda propias es limitada, dado que cualquier modificación significativa en subsidios, criterios de elegibilidad o tipología de vivienda requiere aprobación del nivel central (MVCS, 2019; Arévalo & Castañeda, 2018).

A nivel local, los gobiernos municipales tienen la responsabilidad directa de la ejecución y administración de proyectos habitacionales y de saneamiento, incluyendo la gestión de terrenos, supervisión de obras, provisión de servicios básicos y mantenimiento de infraestructura urbana asociada, puesto que, los municipios han desarrollado capacidades de planificación operativa y gestión financiera, permitiendo un seguimiento cercano de los proyectos y una respuesta más rápida a las necesidades de la población.

A fin de que al tener proximidad con los beneficiarios les permite priorizar las obras en función de la vulnerabilidad social, el déficit habitacional y la informalidad urbana, complementando la acción del nivel nacional y regional. Sin embargo, esta autonomía operativa está condicionada por la normativa centralizada y la disponibilidad de recursos transferidos, lo que limita la capacidad de los municipios para definir proyectos propios o innovaciones en materia habitacional (Torres, 2021; Rivas, 2020).

Desde una perspectiva crítica, la literatura revela que la descentralización en vivienda presenta desafíos persistentes, debido a que la asimetría entre niveles de gobierno se traduce en limitaciones, dependencia del financiamiento central y retrasos en la ejecución de proyectos en regiones con menor capacidad institucional. Asimismo, la falta de integración plena entre políticas de vivienda, urbanismo y servicios básicos ha generado desigualdades territoriales en cobertura y calidad de proyectos habitacionales, que la pandemia de COVID-19 evidenció con mayor precisión (Torres, 2021; Rivas, 2020).

En síntesis, la descentralización en políticas de vivienda en Perú ha consolidado un modelo centralizado en la rectoría y descentralizado en la ejecución, en el que el Gobierno Nacional mantiene la definición estratégica y normativa, los gobiernos regionales cumplen funciones de coordinación y supervisión operativa, y los municipios gestionan la ejecución directa de proyectos y servicios asociados, lo que parece según data oficial, haber permitido

ampliar la cobertura de vivienda social y mejorar la articulación territorial de los programas, pero persisten limitaciones en autonomía regional y local, brechas de capacidad técnica y desafíos en la integración de políticas urbanas, habitacionales y de servicios básicos (MVCS, 2019; Arévalo & Castañeda, 2018; Torres, 2021).

3.3.3. Política de vivienda: desigualdad urbana e informalidad

Desde principios del siglo XXI, en el caso puntual de las políticas y programas de vivienda, se han configurado, enfrentando desafíos y transformaciones que reflejan la compleja dinámica tanto local como global en la que se encuentran, especialmente después de la crisis financiera internacional. La cual tuvo sus primeras incidencias a partir de 2006, año el que se experimentó el "boom inmobiliario", con un crecimiento de 17,4% para 2010, nivel que no se había presenciado desde 1995 (Calderón, 2015). Este período coincidió con una significativa contribución estatal a la activación del mercado de vivienda, sustentado en la lógica del principio facilitador del Estado que delegaba el diseño y ejecución de programas al sector privado.

Esto debido a que el déficit habitacional nacional llegó a bordear en 2007 aproximadamente 1.86 millones de unidades, con un 79% que corresponde al déficit cualitativo, comprendido como la insuficiencia de servicios básicos y materiales adecuados según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2008). En ese sentido, todo este contexto dio paso a las intervenciones estatales que se desarrollaron en los años posteriores.

Por ello, tras la implementación del Decreto Legislativo N° 1037 (2008), el Programa Techo Propio, el cual fue creado institucionalmente en el año 2002, consolidó su enfoque en subsidios directos para la adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas, priorizando a poblaciones de bajos ingresos (Fondo MIVIVIENDA, 2023). Donde este programa, con el nuevo decreto aprobado se desarrollaría a través de tres modalidades, siendo Sitio Propio y Mejoramiento de Vivienda, los dos primeros, los cuales estaban orientados para quienes ya tienen un terreno titulado, y, por último, Adquisición de Vivienda Nueva, dirigido a quienes no cuentan con terreno ni vivienda (Calderón, 2012).

Este modelo de apoyo subsidiario permitió asignar bonos de hasta 14 UIT[20] con resultados cuantitativos, demostrando que el programa atendió a más de 150 000 familias entre los años 2009 y 2015 no obstante la distribución geográfica fue desigual puesto que el 30% de

[20] Unidad Impositiva Tributaria

los proyectos se concentraban en regiones costeñas como Ica y La Libertad mientras que Lima Metropolitana el espacio donde se concentraba la mayor cantidad de población sólo recibió el 3% debido al alto costo del suelo (Calderón, 2012).

De igual forma, una particularidad encontrada en la oferta del programa de hecho propio en Lima o su variante Adquisición de Vivienda Nueva no tenía mucha oferta debido al incremento en la edificación de las viviendas de la ciudad puesto que entre los años 2006 y 2011 el precio del m^2 en Lima Metropolitana se cuadruplicó relevando una mayor participación del propietario en el mercado de vivienda, sin que ello frenara la venta de viviendas, que entre agosto de 2010 y julio de 2011 se incrementó en un 47% (CAPECO, 2018) (Abecasis, 2011, citado en Calderón, 2015).

En paralelo el programa Nuevo Crédito Mivivienda el cual estaba dirigido principalmente a la clase media otorgó un aproximado de 68 000 créditos hasta el año 2012 no obstante las críticas que recibió fue principalmente al enfoque puesto que brindaba muchísimos beneficios al sector privado sin que hubiera mecanismos de control de precios (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [MVCS], 2021).

Por ello, en el año 2012, se creó el Programa Suelo Urbano (D.S. 003-2012-VIVIENDA), y en abril del mismo año, el propio ministro de Vivienda expresó: "…*al haber escasos terrenos, los precios suben y ponen a las viviendas fuera del alcance de los más pobres. Eso significa que el Estado debe poner a disposición del mercado estos terrenos…*" (Diario Gestión, 11.06.12, p. 15).

Como resultado en 2012, en el gobierno de Ollanta Humala, se fortaleció el Nuevo Crédito MiVivienda (NCMV), dirigido a la clase media, con la variación de "emergente", ofreciendo los créditos con tasas subsidiadas y requisitos flexibles, lo que en un inicio permitió que el programa amplie su cobertura, no obstante, críticos señalan que hasta la fecha este enfoque, perpetua la segregación urbana al priorizar proyectos en zonas periféricas sin infraestructura adecuada (Calderón, 2015).

Al año siguiente, a través de la Ley N° 30034, se impulsó la asociación o colaboración público-privada (APP) para los proyectos habitacionales, este modelo estuvo inspirado en proyectos europeos post 2008 como fue el *Social Housing Finance* del Reino Unido. No obstante, en Perú, la implementación de APP enfrentó desafíos, debido a la falta de transparencia y la concentración en áreas urbanas costeras, excluyendo nuevamente a regiones rurales (Delgado, 2019).

En ese sentido, esta estrategia de política de vivienda tuvo un contraste con las tendencias internacionales puesto que mientras en países europeos como Alemania y Francia se incrementó la inversión en vivienda pública en un aproximado del 15% de su stock habitual total, en Perú se mantuvo el modelo basado en subsidios a la demanda con un 5% del stock que estaba dependiente de la oferta del sector privado (OECD, 2020), manteniendo un enfoque más conservador, con una inversión pública en vivienda que no superó el 0.5% del PIB entre 2010 y 2020, frente al 1.2% de Colombia por ejemplo (CEPAL, 2021).

Sin embargo, fue en el año 2016 durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski que se lanzó el programa de Desarrollo Urbano e Inclusión Social el cual estaba enfocado en mejorar barrios informales a través de la titulación de tierras y accesos a servicios básicos, este enfoque estuvo orientado con la nueva agenda urbana de Hábitat III (ONU, 2021), que buscaba reducir la informalidad, que alcanzaba al 70% del stock habitacional peruano (INEI, 2017), no obstante, la falta de articulación interinstitucional limitó el impacto esperado (Riofrío, 2020).

Fue para el año 2021 post pandemia que se aprueba la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) hasta el 2030, actualmente activa, que marcaba un hito en la concepción del sector vivienda puesto que incorporaba criterios de sostenibilidad y participación comunitaria en la ejecución de proyectos, e incluso, algunos de sus ejes principales incluían la densificación urbana a través de planes de renovación considerando también el fomento de cooperativas de vivienda y la integración de eficiencia energética en el desarrollo de proyectos sociales (MVCS, 2021). Estas innovaciones respondían a recomendaciones de la OECD (2020) sobre compactación urbana y reducción de huella ecológica.

Entonces, se infiere que la aprobación de esta política responde a que la pandemia del COVID-19 evidenció las brechas estructurales que existían en el sector de la vivienda, por ello a través del programa Reactiva Perú se incluían créditos para la construcción, no obstante, aún existían problemas en los beneficiarios, puesto que no estaban focalizados en poblaciones vulnerables, replicando el patrón internacional donde solo el 20% de las medidas habitacionales postpandemia priorizaron a grupos de bajos ingresos (ONU-Hábitat, 2021).

Más aún porque la crisis sanitaria reveló vulnerabilidades en términos de hacinamiento donde el 28% de hogares urbanos tenía más de 3 ciudadanos por dormitorio cifra que ascendía alarmantemente al 43% en áreas rurales según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2021). Además, en el 2023, el 60% de las familias peruanas destinaban más del 30% de sus ingresos al alquiler, realidad que no solo aumentaba la vulnerabilidad de la población sino también la brecha de desigualdad.

Fue para ese mismo año, que el gobierno de Boluarte propuso cambios al Bono Familiar Habitacional (BFH) a fin de ampliar su cobertura en zonas rurales, aunque aún persisten críticas sube la sostenibilidad financiera (MEF, 2023). Es en base a lo presentado que se puede referir que las políticas peruanas post 2008 reflejan una transición hacia modelos duales Estado-mercado, los cuales han sido influenciado por tendencias globales principalmente de austeridad y de eficiencia fiscal, sin embargo, aún persisten altos niveles de informalidad, en el caso peruano el 65% de las viviendas hasta el 2023, lo que indica que los programas han priorizado la cantidad sobre la calidad urbana (Carrión & Dammert, 2016).

A diferencia de los países vecinos como Brasil o Chile, el Perú no ha logrado integrar adecuadamente políticas de vivienda con planes de ordenamiento territorial considerando el derecho a la ciudad como un elemento transversal, lo que a largo plazo ha agravado la fragmentación socioespacial más aún, porque la financiación constante del suelo agudiza la segregación puesto que eleva los costos de los espacios haciendo más difícil el acceso de la ciudadanía (OECD, 2020).

Aunado a ello, la dependencia de los subsidios a la demanda en lugar de invertir en vivienda pública ha limitado el acceso para los sectores más vulnerables replicando nuevamente las desigualdades históricas existentes (Gilbert, 2016). En esa misma línea, la ausencia de una entidad u autoridad reguladora integral ha dado lugar a que se incremente la especulación inmobiliaria que, junto con la falta de coordinación entre las políticas de vivienda, los programas sociales y la planificación urbana ha limitado el acceso a viviendas sociales y ha favorecido de manera notoria proyectos "*premium*" orientados a estratos altos (Calderón, 2012).

Más aún porque persiste hasta la fecha, aunque en menor medida, la migración del campo a la ciudad bajo la lógica de mejores oportunidades en la capital, lo que ha elevado de manera exponencial la pobreza urbana, el subempleo y la competencia por los servicios básicos especialmente en aquellos distritos ubicados en la periferia. Además, con el auge de la "población flotante" ha surgido un nuevo reto en el planteamiento de políticas sociales y de vivienda.

Por ello, no solo es importante analizar la cantidad de viviendas sino también realizar un análisis a la calidad, la sostenibilidad, la cobertura, la planificación urbana y la diversidad cultural, más aún porque persisten hasta la fecha desafíos estructurales. Por lo cual, se destaca que debe existir una mayor articulación entre los subsidios, la regulación urbana y la capacitación técnica aspectos que aún en la normativa peruana son incipientes.

Ya que no resulta suficiente el análisis en términos cuantitativos, sino también se debe realizar el cualitativo, con una responsabilidad por la reducción de brechas habitacionales, así como una mayor atención a la integración social y espacial en las ciudades peruanas, principio base del derecho a la ciudad, que, en el Perú, no se ve reflejado hasta la fecha.

Conclusión

A lo largo de este capítulo se ha examinado la evolución de la política social y habitacional en el Perú, partiendo desde sus primeras expresiones institucionales hasta los marcos contemporáneos, que engloba un periodo que va desde inicios del siglo XX hasta el año 2025, lo que ha permitido identificar transformaciones en el actuar del Estado frente al problema del acceso a la vivienda, así como los enfoques normativos, sociales y condiciones históricas que configuraron cada etapa.

En el primer tramo, que comprende el periodo anterior a 1990, se revisaron los antecedentes institucionales del Estado social peruano y las primeras acciones públicas en materia habitacional, identificando que este periodo estuvo marcado por una concepción progresiva del rol del Estado, orientada a responder a la demanda de vivienda para sectores populares a través de programas como las "casas baratas", y aunque, como se demostró en el capítulo su alcance fue limitado, estas intervenciones reflejaban un enfoque en el que la vivienda se reconoció como un componente esencial del bienestar social.

Posteriormente, se analizó el proceso de reconfiguración neoliberal de la política social y habitacional a partir de la década de 1990, en medio de un contexto de reformas que redefinieron el papel del Estado y reorganizaron las modalidades de intervención social, donde programas como FONAVI, Fondo MIVIVIENDA y Techo Propio inauguraron nuevas lógicas de gestión basadas en el subsidio a la demanda y en la articulación con el mercado formal. Esta etapa implicó una transición desde la provisión directa hacia mecanismos de intermediación financiera, sustentada en criterios de focalización que transformaron las condiciones de acceso.

En el trayecto más reciente, que abarca los años 2008 a 2025, se presentó un panorama caracterizado por la continuidad de un modelo de intervención subsidiario, coexistente con nuevas demandas sociales, desafíos políticos y procesos urbanos fragmentados. En esta etapa se incorporaron enfoques orientados a mejorar la sostenibilidad y ampliar los criterios de evaluación del bienestar habitacional, no obstantes, persisten limitaciones que responden a la informalidad urbana, las desigualdades territoriales y las restricciones del mercado.

En síntesis, el análisis desarrollado permite situar la política social y habitacional peruana dentro de un marco histórico-crítico amplio, en el que convergen cambios

institucionales, políticos, sociales, y económicos, puesto que, al centrar la atención en las trayectorias de los programas y marcos regulatorios, se han establecido las bases necesarias para un abordaje comparado. En el siguiente capítulo se examinará el caso español, prestando especial atención al desarrollo de la política social desde antes de 1980 y a la evolución del Estado de Bienestar en relación con la vivienda, lo cual, permitirá contrastar los caminos seguidos por ambos países, considerando sus distintas trayectorias institucionales, tradiciones de política pública y capacidades de intervención estatal.

CAPÍTULO IV: TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA: DEL ESTADO DE BIENESTAR A LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO (1980–2025)

Introducción

Luego de haber analizado, en el capítulo anterior, las principales transformaciones de la política social y habitacional en el Perú —considerando tanto sus antecedentes institucionales como las reformas orientadas por el modelo neoliberal— el presente capítulo se centra en el caso de España, con el propósito de comprender cómo se ha configurado su política social y, dentro de ella, el tratamiento específico del problema habitacional. Entonces, se encuentra dentro de la trayectoria española un modelo distinto de intervención pública, enmarcado en la consolidación del Estado de Bienestar, pero también incidido por crisis profundas y reorientaciones significativas en las últimas décadas.

Esta revisión histórica-crítica se organiza en torno a tres momentos que permiten contextualizar las políticas sociales y habitacionales en relación con los procesos políticos, sociales y económicos más amplios. En primer lugar, se aborda el periodo suscitado entre 1950 y 1982, etapa que permite comprender las bases sobre las que se articularon posteriormente las políticas sociales, incluyendo la expansión del acceso a servicios básicos y las primeras políticas de vivienda en el marco del régimen franquista.

En segundo lugar, se analiza el periodo comprendido entre 1982 y 2008, correspondiente a la consolidación del Estado de Bienestar y al auge del ciclo inmobiliario. En este tramo se examinan las reformas, así como el proceso de expansión de la propiedad de la vivienda como estrategia central de acumulación, prestando especial atención a la transformación de la vivienda en un bien económico sujeto a dinámicas de mercado a través de la mercantilización progresiva de la vivienda protegida y el crecimiento del crédito hipotecario.

Por último, el periodo 2008–2025, caracterizado por la irrupción de la crisis financiera global y las medidas de ajuste adoptadas como respuesta. En este contexto, se describen las configuraciones en la política social y habitacional, el surgimiento de nuevas tensiones urbanas, el ascenso del alquiler como modalidad predominante y la emergencia de respuestas institucionales y sociales frente a un escenario de creciente precariedad residencial.

En síntesis, este capítulo, propone una lectura histórica-crítica de la política social en España, con énfasis en su dimensión habitacional, atendiendo a los procesos de expansión y transformación que han acompañado su desarrollo desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, lo cual, resulta clave para proseguir hacia un análisis comparado que permita

identificar los distintos modos en que los Estados abordan el derecho a la vivienda en contextos sociales, institucionales y económicos diferenciados.

4.1. Herencia del franquismo y desarrollismo antes de 1982

4.1.1. Universalización de servicios y políticas de vivienda

Durante gran parte del siglo XIX, España careció de un sistema estatal consolidado de protección social. El país atravesaba una etapa de profunda inestabilidad política, marcada por guerras civiles intermitentes, conflictos territoriales y la intervención de distintos grupos militares en la distribución del poder. Este escenario fragmentado impidió la formación de un aparato moderno y coherente, dejando la atención frente a la pobreza, la enfermedad y el abandono principalmente en manos de la caridad eclesiástica y de iniciativas filantrópicas dispersas.

Frente a esta situación, la Ley de Beneficencia de 1822 representó un punto de inflexión al promover la sustitución de la caridad de origen religioso por una beneficencia de inspiración liberal, bajo la administración de los municipios y las provincias. La norma impulsó la creación de instituciones locales y provinciales encargadas de establecer maternidades, asilos, hospitales y servicios de ayuda domiciliaria, con lo cual se sentaron las primeras bases de un sistema de atención social pública.

Así, la Iglesia Católica que anteriormente había dominado la educación y la asistencia social empezó a perder gran parte del control que tenía debido a las desamortizaciones a los bienes eclesiásticos suscitado entre los años 1836 y 1844, estas reformas respondían a un conjunto de medidas liberales que transformaron la noción del antiguo régimen.

Por ello, entre 1843 y 1868 se consolidaron las instituciones fundamentales del Estado en España, algunas de ellas son; Hacienda, el Banco de España, la Guardia Civil y las administraciones provinciales, todo ello estuvo acompañado por el inicio del equipamiento industrial moderno lo que permitió la construcción de ferrocarriles, el apoyo a la industria textil y el desarrollo del naciente capitalismo financiero.

Desde una perspectiva crítica, es a partir de la Ley de Beneficencia de 1849 y la desamortización de Madoz en 1855, que el sistema de asistencia en España comienza a consolidarse bajo una estructura más organizada y centralizada, creando un sistema jerárquico compuesto por las Juntas Generales, las Juntas Provinciales y las Juntas Municipales, en donde esta última estaba caracterizada por tener un enfoque predominantemente represivo frente a la captación social, la cual se mantendrá hasta el franquismo aunque con algunas modificaciones durante los periodos de modernización.

Paralelamente y frente a estas modificaciones la organización de los trabajadores impulsó el surgimiento de sociedades de apoyo mutuo y entidades crediticias como: Los Montes de Piedad y las primeras Cajas de Ahorro que brindaban apoyo en situaciones de enfermedad, invalidez o muerte y que a su vez promovían el ahorro y el crédito popular. Este hecho, marcó el inicio de una transición de la beneficencia asistencial hacia un modelo más contributivo y de prevención social, no obstante, a nivel político la falta de modernización y la manipulación e influencia de diferentes élites locales en tiempos electorales o de crisis dieron paso a un sector indiferente a los cambios políticos, el cual, estaba manejado con frecuencia por las élites y en ocasiones incluso por grupos violentos.

En contraste con países vecinos, España mostró una adaptación mucho más lenta a los criterios de reforma social que surgieron a finales del siglo XIX. Puesto que, aunque las leyes de Bismarck en Alemania eran utilizadas como modelo inspirador en el continente europeo, en España aún persistía un clima conservador e inmovilista que impedía su implementación. Por lo cual, la encíclica Rerum Novarum que promovía la justicia social y la responsabilidad estatal hacia los trabajadores, no tuvo el efecto o impacto esperado en España como lo tuvo en otros contextos como el francés o el italiano.

En ese sentido, en 1881, posterior a la restauración borbónica el fortalecimiento de la organización de los trabajadores impulsó la creación de la comisión de reformas sociales en España, la cual estuvo conformada por católicos conservadores y krausistas. No obstante, las primeras propuestas elaboradas en 1883 fueron vistas como insuficientes ya que reflejaban el desacuerdo que existía entre sus diferentes miembros, ya que, los conservadores veían la pobreza como una condición natural que requería ser controlada a través de políticas de orden público, mientras que, por otro lado, los krausistas defendían políticas reformistas que fomentarán la educación y el cooperativismo buscando, de esa manera, prevenir levantamientos revolucionarios.

Sin embargo y a pesar de este ambiente de desconfianza y continuo desacuerdo la comisión logró introducir las primeras leyes de protección social que incluían medidas claves como el descanso dominical y la protección de mujeres y niños. Con estas iniciativas se refleja que en España comienza a surgir la idea de intervención estatal en el ámbito social, aunque propuestas como la creación de una Caja Nacional de Provisión de 1889 no llegarán a implementarse, dan luces de cambio, en la percepción sobre la participación del Estado en temas referentes a la seguridad social más aún porque la responsabilidad social o intervención

se convirtió en centro de debate en eventos como la conferencia de Berlín de 1890 y otros congresos sobre seguros de accidentes y sociales.

Fue en 1891, que la encíclica Rerum Novarum del Papa León XIII impulsó con mayor fuerza esta perspectiva social proponiendo una colaboración directa entre la Iglesia, el Estado y otros grupos sociales interesados, puesto que a través de este documento se reconocía la intervención legítima del Estado mediante leyes de carácter protector y promovió la participación de la iglesia en el ámbito doctrinal proponiendo un modelo de acción mixto. Por ello, se afirma que, a través de esta encíclica se revivió el catolicismo social y se fomentó la creación de sindicatos obreros y centros sociales transformando la concepción tradicional de caridad benéfica hacia una conciencia social activa y democrática.

Por todo ello, las primeras décadas del siglo XX, se caracterizaron por tener un enfoque represivo hacia las políticas de asistencia social, puesto que se aplicaban medidas como *"leyes de vagos y maleantes"* que predominaban en la gestión frente a la pobreza y el desempleo. Sin embargo, el movimiento obrero acompañado por las nuevas necesidades sociales derivadas del trabajo industrial y frente a las cambiantes condiciones económicas, sociales y políticas mostraron la insuficiencia de los hospicios tradicionales para responder a estas demandas.

Pues a lo largo del siglo XX, que España se ve inmersa en intensos cambios políticos y sociales, alternando entre períodos de democracia y dictadura que impactaron de manera directa en su desarrollo económico pues si se analiza el nivel de renta per capital se puede identificar que España tuvo 3 grandes etapas de crecimiento conocidas como las "3 Españas", acompañado de sus tasas de crecimiento promedio del producto real por habitante puesto que desde 1900 a 1930 hubo un crecimiento del 1.1%, seguido de 1930 a 1950 donde hubo un decrecimiento de -0.9% y la tercera ubicada entre 1950 a 1998 que tuvo un crecimiento de 3.8% (García & López, 2020).

En ese sentido, se describe que la primera España abarca el primer tercio del siglo XX, durante el cual se mantiene el crecimiento iniciado a finales del siglo anterior. Este continuismo se ve impulsado por la entrada de capital debido a la mejora de la coyuntura internacional y al retorno de capitales de las antiguas colonias. Además, las reformas económicas se vieron acompañadas de cambios institucionales que otorgaban protagonismo a diversas regiones del país como el movimiento obrero, estableciendo un marco más democrático que permitía la participación de partidos políticos y sindicatos.

Además, la neutralidad que tuvo España en la Primera Guerra Mundial le permitió traer mejores beneficios para los sectores industriales y financieros especialmente en el sector textil

para Cataluña y el siderometalúrgico y bancario en el País Vasco debido al incremento de la demanda, todo ello, acompañado de la implementación de importantes medidas de políticas de regadío y en el área industrial se aprueban políticas proteccionistas y de fomento de la industria. Asimismo, la expansión financiera, se fortalece con la creación de los primeros bancos a finales del siglo XIX y la repatriación de capitales.

Es durante este periodo de modernización que se establecen los cimientos de la política social moderna, caracterizada por las regulaciones en el mercado laboral especialmente tras la creación del Instituto de Reformas Sociales, no obstante, este desarrollo se ve interrumpido con la guerra civil y no se retoma hasta la década de los 50. Es en medio de toda esta tensión producto de las guerras mundiales que Tortella (1994), explica que el miedo a una revolución intensificado por el triunfo bolchevique en Rusia, la retórica izquierdista en España y el clima creciente de violencia lleva a las clases conservadoras a depositar nuevamente la fe en medidas dictatoriales, ante la fragilidad de la estabilidad política de esa etapa.

Además, las tensiones generadas por el crecimiento económico y el temor a una posible revolución contribuyeron a polarizar la sociedad española, en donde las clases medias eran demasiado escasas para contrarrestar los bruscos giros políticos de la década. Ya que, aunque la dictadura del general Primo de Rivera (1923 -1929) no tuvo un impacto negativo en el crecimiento económico la Guerra Civil suscitada en 1936 y los primeros años de la dictadura de Franco trajeron consecuencias negativas.

Continuando con ese contexto, la "segunda España" comprende una etapa de importantes pérdidas económicas tanto materiales como inmateriales producto de la Guerra Civil de 1936 a 1939 y con la posterior dictadura del general Franco que inició en 1939 y culminó en 1975. Durante este periodo la economía española atraviesa dos etapas claramente contrastantes: la primera, considerada una fase de autarquía, inicia en 1939 hasta 1950 que estuvo caracterizada por el aislamiento económico; la segunda etapa, corresponde a una fase de desarrollo que inicia a finales de los años 50 y se prolonga hasta 1975 en la cual, se implementan medidas a fin de impulsar el crecimiento económico y la apertura al mercado exterior.

En ese sentido, el primer período de la posguerra en España se conoce como la etapa de autarquía, pues estuvo caracterizada por el cierre de las fronteras y la prohibición de toda comunicación con el exterior, una medida del gobierno que buscaba lograr la autosuficiencia económica y evitar la influencia o "contaminación" de ideas políticas no deseadas. Durante esta etapa, la economía quedó subordinada a los objetivos políticos del régimen franquista,

puesto que, con esas decisiones se buscaba sustituir las importaciones y el Estado asumía la regulación de la distribución de materias primas.

Esta medida de control estatal tuvo un impacto significativo en el sector agrícola, puesto que las importaciones de los fertilizantes agrícolas tuvieron un descenso notorio que fue de 513 a 55 toneladas métricas a finales de la década de 1945, esta reducción en las importaciones y en el cultivo de tierras marginales tuvo como resultado una disminución en la producción agrícola. Por otro lado, en el sector industrial, la política autárquica no sólo redujo los niveles de producción alcanzados en períodos anteriores, sino que también estableció una estructura industrial de baja productividad y de escasa competitividad.

Por lo cual, la industria se enfocó en la producción de bienes de baja calidad debido a que no contaban con las materias primas necesarias y también por el atraso de las estructuras productivas lo cual trajo como resultado una economía caracterizada por productos no competitivos, una estructura industrial y financiera oligárquica que en gran medida favoreció la creación de monopolios importantes.

Asimismo, los efectos de la Guerra Civil fueron desastrosos en términos de capital humano puesto que, aunque no existan números exactos de fallecidos se estima que la cifra oscila entre 140 000 y 600 000 ciudadanos de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del historiador Gabriel Jackson, en cuanto a las ejecuciones las estimaciones van desde 105 000 a 200 000 de acuerdo con el historiador Paul Preston. Además, un estudio reciente estima que la represión republicana provocó alrededor de 50 000 fusilamientos mientras que la represión por parte del régimen franquista se sitúa en un aproximado de 150 000 (Tortella, 1994).

A ello se suma que había al menos medio centenar de campos de concentración en 1939, todas estas cifras tanto de ciudadanos exiliados como de aquellos que fueron encarcelados son números alarmantes ya que la pérdida afectó especialmente a jóvenes, al campo intelectual y a profesionales cualificados lo que da una noción de la magnitud de pérdida de capital humano de esa época.

Finalmente, la tercera España se inicia a mediados del siglo XX y representa un periodo de desarrollo económico con ciclos de auge y estancamiento, lo que indica que fue una etapa clave en la historia económica española. Ya que a partir de 1950 la renta por habitante comenzó a crecer a una tasa promedio de 3.8% hasta 1998, este crecimiento es aún más destacable si se considera que el cálculo se hizo en términos reales y que la población experimentó un notable aumento entre los años 70 y 80 que hasta ese momento era el mayor registrado en la demografía

española. Este periodo de modernización y avance económico se reflejó en la transferencia de población activa que pasó del sector agrario al industrial y posteriormente al de servicios configurando una transformación en la estructura laboral del país.

Además, durante la segunda fase del franquismo específicamente de los años 50 hacia adelante, España comenzó a abrirse al exterior recuperando los niveles macroeconómicos alcanzados en los años 30. En ese sentido, en 1953 debido a un acuerdo con Estados Unidos se recibieron apoyos económicos para la defensa y la instalación de bases militares en España lo cual incluyó importaciones de bienes tanto de consumo como equipos, acompañado de la concesión de créditos para reflotar la economía, y a cambio, se implementaron medidas para controlar la inflación y se estableció el libre mercado.

Esta etapa fue conocida como el desarrollismo, período de transformación económica, social y territorial que se produjo principalmente entre finales de la década de 1950 y mediados de 1970, durante la dictadura de Francisco Franco. En términos generales, significó el paso de una economía cerrada, autárquica y rural a una economía industrializada, abierta al exterior y orientada al crecimiento, lo que permitió una profunda modernización del país, aunque también generó fuertes desigualdades y desequilibrios territoriales.

Se consolidó a partir del Plan de Estabilización de 1959, elaborado con asesoramiento del Fondo Monetario Internacional y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este plan puso fin al modelo autárquico implantado tras la Guerra Civil y buscó integrar a España en la economía internacional mediante la liberalización del comercio, la atracción de inversiones extranjeras y la apertura al turismo. A partir de entonces, la economía española experimentó tasas de crecimiento muy elevadas durante los años sesenta —conocidos como el milagro económico español— gracias a la expansión industrial, el aumento de la productividad y la llegada de capital extranjero.

Todo ello supuso una rápida urbanización y un fuerte proceso migratorio del campo a las ciudades, donde se concentraron las nuevas industrias y oportunidades laborales. Esto provocó un cambio profundo en la estructura social: emergió una nueva clase media, se redujo el peso del sector agrario, se incrementó el consumo y la modernización de los estilos de vida. Sin embargo, este crecimiento también generó desequilibrios regionales, ya que las zonas rurales del interior quedaron rezagadas frente a las regiones más industrializadas, como Cataluña, Madrid o el País Vasco.

En lo político, el desarrollismo no implicó una apertura democrática. Aunque el régimen franquista adoptó medidas tecnocráticas y modernizadoras, el poder siguió

concentrado en el Estado autoritario. Los llamados tecnócratas del Opus Dei promovieron la modernización económica sin cuestionar el control político del régimen. Así, el desarrollismo español combinó una liberalización económica con un mantenimiento del autoritarismo político.

Toda esta política económica fue en respuesta a las recomendaciones del Banco Mundial que contaba con planes de desarrollo que buscaban reformar el sistema capitalista imperante desde los inicios del franquismo, ya que se intentó pasar de un sistema caracterizado por el corporativismo y el desequilibrio a otro que resultara más eficiente y estable. Por ello, es que en el periodo de 1964-1975 se diseñaron tres planes de desarrollo de 4 años cada uno, con el objetivo de alcanzar un crecimiento equilibrado y reducir las desigualdades territoriales y de renta, así como mejorar el mercado exterior.

Desde una perspectiva crítica, ese esfuerzo de planificación económica impulsó la creación de plataformas para estudios macroeconómicos y análisis que contribuyó a cambios en el accionar del sector público (Tortella, 1994), además, se realizaron importantes reformas institucionales que transformaron los marcos de la actividad económica. Por ello, se indica que en este periodo se produce una verdadera reforma del capitalismo español que permite un crecimiento expansivo en la segunda mitad de los años 70, puesto que la apertura económica representó un cambio crucial ya que permitió a España beneficiarse de la coyuntura económica favorable de los países capitalistas tras la Segunda Guerra Mundial.

En esa misma línea, el papel de la emigración española hacia países como Alemania y Francia redujo las tasas de desempleo y por otro lado generó una entrada de capitales debido a las remesas enviadas por los emigrantes a sus familias en España. En síntesis, este periodo estuvo marcado por un importante crecimiento y la definitiva industrialización principalmente favorecida por factores como el crecimiento europeo, la inversión extranjera, la modernización tecnológica, las divisas procedentes del turismo y la emigración.

Por tanto, durante el régimen franquista que se extendió desde final de la Guerra Civil en 1939 hasta 1975, la política social en España estuvo caracterizada por la represión y la falta de derechos sociales, lo que indica que la herencia franquista dejó un sistema limitado, generando vacíos en la gestión y utilización del sistema, afectando de manera directa a muchos ciudadanos que se encontraban sin acceso a protección social. Igualmente, este sistema presentaba deficiencias en su gestión y en la cobertura de necesidades básicas lo que acentuaba aún más la pobreza y la marginación.

Además, en términos económicos la situación de España para la década de 1970 enfrentaba una inflación alarmante que bordeaba alrededor del 30% en 1977, con una previsión de entre 40% y 50% para el año siguiente (Tortella, 1994). Este panorama coincide de manera directa con un contexto de cierre masivo de empresas, aunado también a que sólo un tercio de los desempleados percibían subsidios. No obstante, con la muerte de Franco en 1975, España inicia un proceso de transición hacia la democracia que transformaría la estructura política y social del país. Por ello, para afrontar esta crisis se firmaron los Pactos de Moncloa (1977) que permitieron sentar las bases para la modernización de la política social en medio de un contexto de crisis económica.

Estos pactos establecieron un compromiso entre el gobierno y los sindicatos, con el fin de abordar los problemas económicos y sociales que afectaban al país. Uno de los resultados claves obtenidos fue la propuesta de una Seguridad Social redistributiva que buscaba incorporar a todos los ciudadanos, en un sistema de protección social incluso aquellos no contribuyentes. Además, la promulgación de la Constitución de 1978 marcó un punto de quiebre en la política social, puesto que reflejaba la voluntad y la necesidad de modernizar tanto las estructuras sociales como las políticas del país.

En esa línea de análisis, el fundamento constitucional español establece en su artículo N° 1 la configuración del Estado como una entidad social y democrática de derecho. Este principio impone a los poderes públicos la obligación de garantizar condiciones efectivas para el ejercicio real de la libertad e igualdad individual y colectiva, eliminando barreras que limiten su pleno desarrollo. Asimismo, exige facilitar la participación ciudadana integral en los ámbitos político, económico, cultural y social.

De manera similar, en el tercer capítulo de la Constitución que comprenden los artículos del 39 al 52, se encuentran los principios orientadores de la actuación y responsabilidad de los poderes públicos en el ámbito de la política social, y aunque el ámbito de los servicios sociales no se encuentre explícitamente regulado el artículo 148 determina que la asistencia social es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

En respuesta a todas las configuraciones suscitadas, en 1978 se funda el Instituto Nacional de Servicios Sociales de la Seguridad Social (INSERSO) con el objetivo de gestionar los servicios complementarios al Sistema de Seguridad Social integrado por el antiguo SEREM. Este organismo tuvo un papel central en la implementación de políticas sociales que buscaran atender las necesidades de la población más vulnerable lo que implicaba un avance significativo en la protección social del país (Tortella, 1994). Por ello, se considera como uno

de los hitos más importantes la aprobación de la Ley de Integración Social de Minusválidos en 1982, ya que este marco normativo reflejaba un cambio en la percepción que se tenía de la incapacidad, así como el compromiso y responsabilidad del Estado para promover la inclusión social a fin de lograr la igualdad de derechos y oportunidades para todos los ciudadanos.

Estas transformaciones perseguían posicionar internacionalmente a España como una nación en desarrollo con capacidad competitiva frente a economías avanzadas, pese a sus desventajas comparativas iniciales en determinados ámbitos. Este contexto resulta particularmente relevante al analizar el sistema de servicios sociales desarrollado durante la construcción del Estado de Bienestar, el cual se estructura en dos categorías funcionales:

1. Servicios comunitarios universales: Dirigidos a la población general, con objetivos de información pública, fomento de la cooperación social, prevención de riesgos psicosociales, promoción de la inserción comunitaria y provisión de asistencia domiciliaria.
2. Servicios especializados de atención: Focalizados en colectivos vulnerables con necesidades específicas, incluyendo:
    a) Personas con discapacidad
    b) Unidades familiares en situación de precariedad económica
    c) Individuos con trastornos por consumo de sustancias
    d) Población infantil y geriátrica
    e) Minorías étnicas en riesgo de exclusión

En ese contexto y para poder desarrollar todos estos servicios sociales, el Estado se organizó 3 niveles; el primero, era la Administración Central que interviene a través de diferentes ministerios, donde establece las normativas y directrices generales. Seguido por las Administraciones Autónomas, que han ido sumando competencias de acuerdo con la Constitución de 1978 adaptándose a las políticas de las realidades locales y, finalmente, las administraciones locales, que están obligadas por la Ley de Régimen Local a prestar servicios en municipios con más de 20 000 habitantes asegurando así la cobertura y el acceso de servicios sociales para todos los ciudadanos (Tortello, 1994).

Entonces, a manera de cierre, se analiza que la política en España hasta antes de 1982 se caracterizó por un proceso discontinuo entre periodos de dictadura y democracia, lo que impidió un avance progresivo de las políticas de protección social, puesto que, tal como se ha descrito el contexto histórico ha influido en el desarrollo y la estructura de la política social en

el país, puesto que previo a 1982, España atravesaba un periodo de represión y limitaciones en los derechos sociales lo que afectaba de manera directa en la creación de un sistema de bienestar integral.

Además, la transición hacia la democracia y la promulgación de la constitución de 1978, permitió establecer las bases para un Estado Social y democrático de derecho a pesar de la herencia del régimen franquista y de los desafíos económicos presentados, España avanzó hacia un modelo de protección social más inclusivo que buscaba superar las limitaciones heredadas del pasado, entonces, aunque el desarrollo de los servicios sociales haya sido limitado y desigual fue una clave para poder abordar las necesidades de una población que había sufrido años de marginación y represión.

Puesto que, la política social emergente no sólo reflejaba un cambio en el enfoque gubernamental, sino también un compromiso hacia la igualdad y la solidaridad en la construcción de un futuro más equitativo para todos los ciudadanos. Por ello, se indica que este cambio hacia la modernización y la universalización de los servicios sociales sentó las bases para el desarrollo de un sistema de bienestar integral en las décadas siguientes.

4.1.2. Políticas de vivienda en el franquismo: centralismo y control estatal

Las políticas de vivienda en España antes de 1982 se encontraban incididas por un enfoque intervencionista por parte del Estado, el cual estaba influenciado por el franquismo y los primeros años de transición democrática. Esto debido a que la situación habitacional española tras la Guerra Civil se caracterizaba por un déficit que se calcula era más de un millón de viviendas, sumado a la destrucción bélica y el estancamiento constructivo en un contexto de política que limitaba los recursos disponibles para la construcción (Sambricio, 2003). No obstante, durante este periodo, se priorizo la construcción masiva de viviendas sociales empleado como una herramienta de control social y de desarrollo económico, aunque los resultados obtenidos fueron desiguales en términos de acceso y calidad (Carmona & Egea, 2018).

Esto debido a que el régimen franquista consolidó un modelo centralizado donde el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) el cual fue creado mediante ley, el 19 de abril de 1939, coordinó los programas bajo criterios clientelares y de propaganda política, marcando de esa manera el origen de la Política de Vivienda en España (Ortiz, 2015). En este sentido, el INV promovió las primeras viviendas protegidas destinadas a los hogares de bajos ingresos, no obstante, la designación de las viviendas estuvo vinculada a la asignación preferente para

quienes estuvieran afiliados al partido único lo que en gran medida limitó su impacto redistributivo (Castrillo, 2007).

Cabe mencionar, que tras la Guerra Civil española (1936-1939), España quedó sumida en una profunda crisis habitacional y urbanística, con cerca de 250 000 viviendas destruidas o gravemente dañadas, además de un parque inmobiliario deteriorado y un déficit habitacional agudo, especialmente en las grandes ciudades e industrias como Madrid y el País Vasco. La posguerra se caracterizó por la necesidad urgente de reconstrucción física y social en un contexto de pobreza extrema, aislamiento internacional y economía autárquica.

Desde 1938, incluso antes de finalizar la guerra, se comenzaron a gestar las bases para la reconstrucción con la creación del Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones (SNRDR), organismo encargado de la rehabilitación de las zonas liberadas y muy dañadas, que tras la guerra se integró en el Ministerio de Gobernación. Este organismo estableció que ciudades o barrios con más del 75% de destrucción serían "adoptados" por Franco, incluyendo áreas de Madrid que habían sido frentes bélicos. Paralelamente, en 1939 se creó la Dirección General de Arquitectura, bajo la dirección de Pedro Muguruza, y el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), adscrito al Ministerio de Trabajo, que definió por primera vez en España el concepto de vivienda protegida.

La multiplicidad de organismos con competencias superpuestas —Regiones Devastadas, Dirección General de Arquitectura, Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar (creada en diciembre de 1939)— generó una gestión dispersa e ineficaz en la reconstrucción y la política de vivienda.

Además, el régimen franquista, dominado por la Falange y otras familias políticas vencedoras, impuso una visión ideológica y social en la reconstrucción urbana y residencial, donde la vivienda se concebía como el núcleo del hogar y la familia, con un fuerte componente propagandístico y moralizador. En discursos y planes se defendió la construcción de "hogares" frente a "edificios" o "barrios obreros", entendidos como focos de conflicto social y división de clases, que el régimen quería erradicar para crear una sociedad sin luchas de clase.

Además, tras la Guerra Civil, España enfrentaba una situación crítica en materia de vivienda, debido a que los desastres bélicos habían provocado la destrucción de aproximadamente 250 000 viviendas, mientras que el deterioro del patrimonio inmobiliario existente y los intensos movimientos migratorios hacia las grandes ciudades agravaron el problema. Esta situación se manifestó con especial virulencia en los grandes centros urbanos e

industriales como Madrid, donde en 1960 existían más de 70 000 infraviviendas, representando el 16% del total de viviendas del municipio y albergando al 20% de la población.

Por ello, el 19 de abril de 1939, se creó el Instituto Nacional de la Vivienda mediante una ley que establecía un régimen de protección para la vivienda de renta reducida, que nació como un organismo con personalidad independiente encargado de dictar normas de construcción, seleccionar tipos de vivienda y materiales, orientar las iniciativas de los constructores y contribuir, mediante determinados beneficios, a la edificación de casas de renta reducida.

En octubre de 1939 se constituyó la Junta de Reconstrucción de Madrid para coordinar las actuaciones de los organismos implicados, con dos líneas principales: la reconstrucción física y la elaboración de un nuevo Plan General de Urbanización, aprobado en 1946. Sin embargo, la inversión pública en vivienda protegida fue muy limitada y simbólica durante la primera posguerra, ya que la política económica autárquica priorizó la reconstrucción de una economía agraria e industrial básica, más que la inversión urbana o residencial. Asimismo, en diciembre de 1939 se fundó la Obra Sindical del Hogar y la Arquitectura (OSH), dependiente de la Delegación Nacional de Sindicatos. Este organismo se convirtió en el principal instrumento del régimen para la promoción, construcción, conservación y administración de viviendas protegidas.

Además, desde el programa Viviendas Protegidas (1939), se crearon nuevas categorías como; las viviendas bonificables, en 1944 que estaban orientadas a clases medias y funcionarios y contaban con un sistema de beneficios fiscales y excepciones tributaria. En ese sentido, más adelante, con la ley de viviendas de renta limitada de 1954 se unificó todos los regímenes anteriores estableciendo de esa manera categorías diferenciadas en función de la superficie y calidades constructivas e incorporando por primera vez criterios sistemáticos para la adjudicación de viviendas (López Díaz, 2002). Mas, sin embargo, un ejemplo de las deficiencias en las construcciones fue el Polígono de Orcasitas en donde las viviendas estaban construidas con materiales precarios, lo que evidenciaron graves problemas de habitabilidad (García, 2013).

Es importante mencionar que el urbanismo franquista en esta etapa estuvo marcado por la voluntad de controlar el crecimiento urbano y evitar la proliferación de barrios obreros o chabolistas, que se consideraban peligrosos para la estabilidad social. Por ello, se promovieron tipologías de vivienda social con criterios higiénicos y funcionales, pero también con el objetivo de inculcar valores familiares y de orden social, por lo cual, la vivienda debía ser un

espacio cerrado, separado por sexos y orientado a la familia tradicional, reflejando la ideología del régimen.

En cuanto a la arquitectura, la reconstrucción combinó la recuperación de planos y estructuras anteriores con nuevas propuestas que, sin embargo, se vieron condicionadas por la escasez de materiales, mano de obra, y por las restricciones económicas, puesto que, el uso de materiales como el acero estuvo limitado hasta 1962 para economizar recursos. De igual manera, la arquitectura oficial durante la autarquía se caracterizó por un estilo sobrio y funcional, con escasa innovación, aunque en los años 50 comenzaron a surgir tendencias más modernas y experimentales, especialmente con la llegada del desarrollismo económico.

Porque cabe precisar que el período inicial (1939-1954), marcado por la escasez de recursos y las dificultades económicas, las realizaciones en materia de vivienda fueron limitadas. Según datos oficiales, entre 1943 y 1945 solo se construyeron 26 000 viviendas, y 70 000 en 1948, cifras insuficientes para cubrir las necesidades existentes. Además, el Instituto Nacional de la Vivienda estableció el régimen de protección a la vivienda de renta reducida, y el Decreto-ley del 25 de noviembre de 1944 reguló las "viviendas bonificables" o "viviendas de clase media", subvencionando indirectamente la construcción de viviendas que el promotor podía vender libremente.

No obstante, durante la década de 1950 a través del Plan de Seguridad Social (1954) se impulsó la construcción de diferentes polígonos de vivienda en zonas urbanas, tales como: Madrid y Barcelona a fin de absorber el éxodo rural. No obstante, todos esos proyectos carecieron de planificación urbana integral teniendo como resultado periferias marginadas y deficiencias en servicios básicos (Leal, 2010).

Fue a partir de 1954, coincidiendo con el fin del aislamiento exterior del régimen y una evolución económica más favorable, que se produce un impulso significativo en la política de vivienda, conocida como la Ley de Viviendas de Renta Limitada promulgada el 15 de julio de 1954 que establece un sistema de ayudas a la promoción para fomentar la construcción de viviendas destinadas a la venta o al alquiler. Además, el Plan Sindical de la Vivienda "Francisco Franco", elaborado por la OSH para encauzar las promociones, se organizó en cuatro programas entre 1954 y 1960, en Madrid, por ejemplo, este plan supuso la construcción de 19 092 viviendas.

En ese sentido, los Poblados dirigidos fueron una iniciativa urbanística desarrollada principalmente en Madrid entre 1956 y 1966 para la construcción de casas a bajo coste. Se construyeron 12 poblados dirigidos en Madrid en las zonas de Caño Roto, Entrevías, Orcasitas,

Canillas, Manoteras y Almendrales, alcanzando un total de 60 000 viviendas. Los Poblados de Absorción eran núcleos satélites autónomos que rodeaban Madrid, diseñados para absorber las necesidades residenciales provocadas por la inmigración a las metrópolis industriales y erradicar el chabolismo. Las Unidades Vecinales de Absorción (UVA), creadas a partir de 1963 bajo la responsabilidad de la OSH, eran implantaciones de baja calidad constructiva, generalmente sobre suelos rústicos y al margen de la normativa urbanística.

De igual forma, las sucesivas leyes de arrendamientos urbanos de 1946, 1955 y 1964 establecieron un sistema de prórroga forzosa para todos los contratos y la congelación de las rentas. Este plan se reformula en 1957, lo que implicó un cambio sustancial puesto que combinaba acción pública e iniciativa privada para la construcción de 60 000 viviendas en un plazo de 2 años, con ello incorporaba innovaciones como el sistema de poblados dirigidos y la autoconstrucción asistida (Tortella, 1993), más aún porque el marco normativo durante este periodo se encontraba caracterizado por una proliferación legislativa que intentaba dar respuesta a la necesidad habitacional desde diferentes ángulos.

Además, con la Ley del Suelo (1956) que buscaba regular el mercado inmobiliario, sucedió lo contrario, pues se perpetuo aún más la especulación al permitir la recalificación de terrenos rurales sin mecanismos de control previo (Naredo, 2015). Como consecuencia, se consolidó la acumulación de capital por parte de las empresas constructoras afines al régimen configurando de esa manera una alianza entre el sector privado y el Estado (Fernández, 2009).

Por ello, en esta década se considera un hito significativo, la creación del Ministerio de Vivienda (1957), el cual centralizaba competencias que anteriormente se encontraban dispersas lo que marcó la institucionalización definitiva de la política de vivienda pero esta vez como una prioridad estatal que además coincidió con el giro económico que supusieron los planes de estabilización reconociendo de esa manera las limitaciones del modelo autárquico para resolver el problema habitacional (Sambricio, 2004).

Por consiguiente, el desarrollo económico de la década de 1960 transformó completamente el enfoque de la política de vivienda que se tenía e introdujo cambios en los planes de desarrollo a fin de que priorizaran el crecimiento económico mediante la industrialización. Por ello, el Plan Nacional de Vivienda (1961 - 1976) inscrito en el marco del primer Plan de Desarrollo Económico y Social, planteó objetivos como la construcción de 3 313 900 viviendas en 16 años.

Ya que incluso, la ley de Propiedad Horizontal del 21 de julio de 1960 facilitó y agilizó la posibilidad de acceder a la propiedad de la vivienda para una amplia capa de población

urbana. Entonces, esta legislación, junto con las políticas de fomento de la vivienda en propiedad, contribuyó a consolidar un modelo que ha perdurado hasta la actualidad.

De igual forma, durante el período del desarrollismo económico (1961-1975), la política de vivienda se intensificó con la implementación del II Plan Nacional de la Vivienda (1961-1975), que contemplaba la construcción de 4 millones de viviendas. Por ello, el número de viviendas familiares se duplicó, pasando de 7,7 millones en 1960 a 10,6 en 1970 y 14,7 a comienzo de los años 80. Cabe mencionar que en 1963 se promulgó la primera Ley de Viviendas de Protección Oficial, que mantuvo la línea de estímulo a la construcción de viviendas de nueva planta iniciada en la posguerra (Fernández - Galiano, Isasi y Lopera, 1989).

Entonces, comparando esta propuesta con planificaciones anteriores esta se caracterizó por tener un realismo metodológico puesto que se hicieron estudios demográficos, sistemáticos y evaluaciones territoriales de las necesidades (Cotorruelo, 1960). Por ello, se crearon las Unidades Vecinales de Absorción (UVA), los cuales fueron desarrolladas a partir de 1963 a través de módulos prefabricados, que fueron concebidos como alojamientos temporales, no obstante, muchas de ellas acabaron convirtiéndose en soluciones permanentes y evidenciaron las contradicciones de programas diseñados sin perspectiva a largo plazo (Fernández - Galiano, Isasi y Lopera, 1989).

Puesto que, su diseño vertical y la falta de espacios comunitarios reprodujeron aún más la segregación urbana de esa década (Capel, 2012). Frente a este escenario, la promulgación de la ley de viviendas de protección oficial (1963) permitió consolidar un marco normativo que con modificaciones perduró hasta entrar a la época de la democracia en España. Este sistema establecía dos categorías principales; organizadas en grupo uno y dos, y lo hacía en función de la superficie y presupuesto con diferentes niveles de ayuda pública y se formalizó procedimientos para poder clasificarlas, así como su proceso de financiación y adjudicación.

Por tal motivo, se considera que las viviendas de protección oficial se convirtieron en el principal instrumento de la política de vivienda española de ese momento, superando el carácter residual de actuaciones previas a fin de constituir el grueso de la producción inmobiliaria durante el periodo (Capel, 2005).

Al mismo tiempo, la Obra Sindical del Hogar (OSH), dependiente de la Central Nacional Sindicalista, gestionó un gran número de cooperativas de vivienda para obreros, sin embargo, su alcance fue limitado debido a los niveles de corrupción en la asignación de recursos (Castrillo, 2007). Pero lo relevante de todo ello, es que estas políticas reflejaron una contradicción inherente, puesto que, mientras se promovía un discurso de bienestar social, la

desigualdad en el acceso a la vivienda se profundizaba aún más, particularmente en regiones como Andalucía y Extremadura, donde persistió el chabolismo[21] (García, 2013).

Por otro lado, la política de "polos de desarrollo", planteada e impulsada desde el I Plan de Desarrollo (1964-1967), incorporó la vivienda como elemento estratégico en la planificación territorial, relacionando las actuaciones habitacionales a la industrialización y al reequilibrio regional. Con esta perspectiva se evidenció una concepción más compleja de la política de vivienda, integrada en estrategias más amplias de ordenación territorial y desarrollo económico (Richardson, 1976).

No obstante, es con el III Plan de Desarrollo (1972-1975) que se incorpora por primera vez consideraciones cualitativas sistemáticas, estableciendo estándares mínimos para equipamientos comunitarios y reconociendo la insuficiencia de un enfoque meramente cuantitativo. Este cambio conceptual coincidió con crecientes movilizaciones vecinales que demandaban mejoras en las condiciones habitacionales y urbanas, especialmente en las periferias de las grandes ciudades (Castells, 1974).

Bajo una perspectiva analítica, la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1977), que asumió las competencias del anterior Ministerio de la Vivienda, reflejó una nueva conceptualización integrada de las políticas de vivienda dentro de marcos más amplios de ordenación territorial y urbanística. Este enfoque supuso una ruptura significativa con la organización administrativa característica del período franquista (López Ramón, 2010) y sentó las bases para una política más descentralizada, aunque su implementación recién se materializaría en la década de 1980 (Carmona & Egea, 2018).

Sin embargo, es preciso mencionar que se produjo un incremento sustancial del parque de viviendas, que pasó de 5 803 361 en 1940 a 10 658 882 en 1970, lo que supuso un incremento del 83,6%. Destacando también que se facilitó el acceso a la vivienda en propiedad para amplios sectores de la población, especialmente de clase media y trabajadora. Sin embargo, muchas promociones presentaban graves deficiencias en términos de calidad constructiva, equipamientos e infraestructuras, lo que contribuyó a la segregación espacial y social, lo que

[21] El chabolismo es un término utilizado principalmente en España para referirse a asentamientos urbanos informales, precarios y marginales, caracterizados por viviendas autoconstruidas (llamadas chabolas) con materiales de desecho (cartón, chapas, maderas, etc.), carentes de servicios básicos (agua potable, electricidad, saneamiento) y en condiciones de hacinamiento. Estas áreas suelen surgir por la incapacidad del Estado o el mercado de proveer viviendas dignas a poblaciones vulnerables, como migrantes rurales, trabajadores pobres o minorías étnicas (como el pueblo gitano).

lleva a conceptualizar a la vivienda como instrumento de control social y político, vinculando en muchos casos el acceso a la misma con la adhesión al régimen.

Ya para el final del franquismo y la transición democrática (1975-1982) quedo de herencia un déficit habitacional estimado en 1,5 millones de viviendas, según explica Leal (2010), debido a que, la Constitución de 1978 reconoció el derecho a una vivienda digna (artículo 47), obligando a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. Este reconocimiento constitucional representó, en ese momento, un cambio, al menos formalmente, ya que hubo el giro de una concepción autoritaria hacia una fundamentada en derechos ciudadanos.

Sin embargo, los primeros gobiernos democráticos enfrentaron desafíos estructurales, como la inflación y la crisis energética, que limitaron la inversión pública, además, el Real Decreto-Ley del 1978 reformuló el sistema de Viviendas de Protección Oficial, unificando categorías, simplificando procedimientos y reforzando mecanismos de control para evitar fraudes. Estas reformas respondían a las nuevas exigencias constitucionales y a las demandas de un movimiento vecinal, el cual, cada vez estaba más organizado y reivindicativo (Castells, 1974).

Entonces, a modo de revisión general, es vital precisar que la política de vivienda durante el régimen franquista (1939-1975) constituyó uno de los pilares fundamentales de su acción social, aunque con motivaciones que trascendían la mera provisión de hogares dignos para la población, ya que el franquismo utilizó la vivienda como una herramienta de control social y económico, bajo la premisa ideológica de que "*un propietario más es un comunista menos*", frase atribuida popularmente a Franco, aunque sin constancia documental. Además, esta política respondía a la grave crisis habitacional provocada por la Guerra Civil y los posteriores movimientos migratorios del campo a la ciudad, que generaron un déficit habitacional significativo y la proliferación de asentamientos chabolistas en las periferias urbanas.

Por ello, indica la literatura, que la reconstrucción postguerra en España fue un proceso complejo y contradictorio, por un lado, el régimen franquista creó una estructura institucional para abordar la reconstrucción urbana y la vivienda protegida, con planes y organismos específicos. Por otro, la escasez de recursos, la orientación autárquica y las tensiones políticas internas limitaron el alcance y la eficacia de estas políticas, además, la vivienda se convirtió en un instrumento para la propaganda social y el control ideológico, donde, además, la reconstrucción urbana se orientó a evitar la conflictividad social y a promover un modelo de

sociedad basado en la familia tradicional y la propiedad privada, aunque con un déficit habitacional que persistió durante décadas

Por ello, en ese contexto se afirmaba que la vivienda era concebida como un instrumento ideológico, promoviendo un modelo familiar tradicional pero acorde con los valores católicos del régimen franquista (Molinero & Ysás, 2003). En ese sentido, las primeras acciones estuvieron dominadas por la reconstrucción y la creación de organismos específicos como la Dirección General de Regiones Devastadas creada en 1938 y el Instituto Nacional de la Vivienda, a fin de construir conjuntos habitacionales para trabajadores, siguiendo patrones arquitectónicos que enfatizaran valores tradicionales españoles (Castrillo, 2007).

Principalmente porque la política de vivienda durante el franquismo constituyó uno de los ejes fundamentales de la acción social del régimen, con un impacto duradero en la configuración urbana y en los patrones de acceso a la vivienda en España. Ya que a través de organismos como el Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar se construyeron millones de viviendas que contribuyeron a paliar el grave déficit habitacional. No obstante, esta política estuvo marcada por contradicciones, sirviendo tanto a necesidades sociales reales como a objetivos políticos e ideológicos del régimen. Por ello, se precisa que el legado de esta política es ambivalente, puesto que, contribuyó a resolver parcialmente el problema de la vivienda, pero también generó nuevos problemas urbanos y sociales, consolidando un modelo de acceso a la vivienda basado en la propiedad que ha mostrado sus limitaciones en las sucesivas crisis inmobiliarias.

Más aún, porque la descentralización territorial iniciada con la creación del Estado de las Autonomías comenzó a transformar el modelo centralizado que se tenía, ya que, aunque las competencias en materia habitacional no se transfirieron plenamente hasta los años 80, este período transitorio evidenció tensiones entre la tradición centralista y las aspiraciones autonómicas de desarrollar políticas propias adaptadas a realidades territoriales específicas (Ponce Solé, 2004).

En conclusión, las políticas de vivienda previas a 1980 evidenciaron un modelo centralista y clientelar, donde la construcción masiva beneficio en mayor medida a intereses políticos y económicos que a las necesidades sociales. Si bien permitieron el acceso a la propiedad a amplios sectores de la clase trabajadora, esta mejora material se produjo frecuentemente a costa de la calidad urbana y constructiva (Naredo, 2010).

Lo cual resulta contradictorio, puesto que, por una parte, contribuyeron decisivamente a la modernización habitacional española y facilitaron el acceso a la vivienda a la clase

trabajadora. Pero por otra, generaron problemas urbanos, arquitectónicos y sociales que perdurarían durante décadas, como la segregación espacial, el monocultivo de la propiedad y las deficiencias cualitativas en entornos residenciales periféricos.

En adición a ello, la falta de participación ciudadana y la poca consideración de criterios urbanísticos dieron como resultado periferias marginadas, problema que según Naredo (2015) persiste en la actualidad, ya que, aunque estas políticas y programas lograron reducir parcialmente el déficit cuantitativo, fracasaron en garantizar calidad y accesibilidad, especialmente para los grupos más vulnerables (Fernández, 2009 (Ortiz, 2015).

4.2. Consolidación del Estado de Bienestar en España y auge inmobiliario (1982–2008)

4.2.1. Marco sociopolítico de la política social

A partir de la década de 1980 hacia adelante, España inició un proceso de modernización, el cual estaba vinculado a la consolidación democrática. Esta etapa de transformación surgió en un contexto internacional complejo, marcado por la crisis económica de los años setenta y ochenta, que cuestionaba la viabilidad de los Estados de Bienestar tradicionales. En este escenario, las políticas sociales diseñadas en los primeros años de la democracia se enfrentaron a un panorama complejo, en el que las demandas sociales crecían rápidamente mientras los recursos eran limitados.

Aun así, se desarrolló un consenso político sobre la necesidad de construir un Estado democrático moderno, cuyo eje central sería la expansión del sector público y el impulso de políticas redistributivas (Barea, 1996), a pesar de que la economía española, muy dependiente de las importaciones de petróleo, sufrió las consecuencias de la crisis energética, lo que agravó sus ya existentes debilidades estructurales.

A ello, se sumó la presión ejercida por la incorporación al mercado laboral de las generaciones nacidas durante los años sesenta, todo este conjunto de factores tensionó la capacidad del Estado para responder adecuadamente a las demandas emergentes de la población. En paralelo, la Constitución de 1978 sentó las bases de un nuevo modelo territorial, mediante la creación del denominado “Estado de las Autonomías”. Esta descentralización administrativa otorgó a las Comunidades Autónomas competencias en ámbitos como la educación, la sanidad y los servicios sociales, transformando la organización política y administrativa del país. No obstante, aunque la descentralización ofreció la oportunidad de adaptar las políticas sociales a las particularidades locales, también generó tensiones y desafíos en la gestión equitativa y eficiente de los recursos públicos.

Más aún porque entre 1970 y 1990, España experimentó un notable aumento del gasto público en servicios sociales. Según los datos recogidos por José Barea (1996), este gasto pasó de 3 220 millones de pesetas en 1970 a 435 939 millones en 1990. Este crecimiento presupuestal permitió la expansión de equipamientos públicos y fue clave en la configuración del modelo de bienestar social, no obstante, esta expansión coexistía con la creciente crítica ciudadana hacia la eficiencia y calidad de los servicios públicos.

Para 1982, con la llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) supuso un punto de inflexión en la historia reciente de España. En ese periodo, se implementaron políticas orientadas a consolidar un Estado de Bienestar moderno y redistributivo, puesto que el PSOE impulsó el fortalecimiento de los sistemas de protección social y la ampliación de los servicios públicos esenciales tales como: la educación y la sanidad, buscando con estas acciones fomentar la inclusión social y reducir las desigualdades que aún persistían.

Es en 1986, con la integración de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) que hubo un impacto decisivo en el desarrollo económico y social, ya que permitió el acceso a fondos estructurales y de cohesión, sin embargo, también exigió ajustes macroeconómicos que limitaron, por momentos, la expansión del gasto social. Pese a ello, España entró en una etapa de crecimiento económico, que permitió reducir de manera parcial las diferencias estructurales con otros países europeos.

Sin embargo, uno de los desafíos más relevantes encontrados en este periodo fue el envejecimiento progresivo de la población, lo que incremento la presión social sobre los sistemas de pensiones y salud. Este proceso demográfico también trajo consigo un aumento en la demanda de servicios sociales, en especial por parte de ciudadanos mayores que vivían solos, lo que obligó a repensar los modelos de atención.

En respuesta a estos retos, en 1985 se aprobó la Ley de Bases del Régimen Local, la cual obligó a los municipios con más de 20 000 habitantes a ofrecer servicios sociales a sus ciudadanos, este paso fue clave en el reconocimiento del papel de los gobiernos locales en la atención directa a las necesidades de la población. Tres años después, se creó el Ministerio de Asuntos Sociales, con el objetivo de centralizar y coordinar las políticas en esta área. A partir de entonces, se implementaron dos medidas emblemáticas: el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales y la asignación tributaria del 0,52 % del IRPF (Impuesto sobre la Renta de los ciudadanos Físicas) para finalidades sociales.

El primero buscaba articular una red nacional de servicios sociales municipales mediante la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el segundo impulsó la

participación de un tercer sector en la gestión de servicios sociales, fortaleciendo el voluntariado y la labor de organizaciones no lucrativas. En el ámbito laboral, el aumento de la participación femenina marcó un cambio estructural en la sociedad española, lo que generó nuevas necesidades sociales, especialmente en términos de servicios de cuidado, lo que incentivó reformas en los sistemas de seguridad social para adecuarse a estas nuevas realidades.

En educación, la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990 representó un cambio respecto a la normativa anterior y entre sus objetivos destacaron la ampliación de la educación básica hasta los 16 años, la reorganización de los ciclos educativos, la reforma de la formación profesional, el fortalecimiento de la educación de adultos y compensatoria, y la mejora de la calidad educativa. Sin embargo, la falta de consenso político impidió la consolidación de un sistema educativo estable, como se refleja en la constante modificación de leyes y políticas en este sector.

En paralelo, el sistema de pensiones fue estructurado en tres pilares fundamentales a partir del Documento Base sobre la Reforma de la Seguridad Social de 1985, clasificándola en pensiones contributivas, financiadas por cotizaciones; no contributivas, destinadas a quienes carecen de recursos y financiadas por el Estado; y planes privados de pensiones, incentivados fiscalmente. Además, en 1996, el Pacto de Toledo representó un acuerdo clave entre partidos y sindicatos para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones a medio plazo.

Ese mismo año, el Partido Popular (PP) accedió al poder marcando una nueva etapa de orientación liberal, su enfoque se centró en la consolidación fiscal, la liberalización del mercado laboral y la contención del gasto público. Ya que, aunque la economía española vivió un periodo de crecimiento impulsado por el auge inmobiliario y el consumo interno, persistieron altos niveles de desempleo juvenil y desigualdades regionales. Además, las restricciones macroeconómicas impuestas por la Unión Europea limitaron la capacidad del Estado para ampliar el gasto social, generando tensiones crecientes en sectores como la sanidad y los servicios sociales.

A pesar de ello, España, avanzaba hacia políticas activas de empleo, configuradas dentro de un modelo de bienestar laboral (workfare). Estas estrategias, estaban orientadas a combatir la exclusión social, de igual forma, se fomentaron medidas para facilitar la integración laboral de ciudadanos con discapacidad, reconociendo la necesidad de superar barreras estructurales y promover la igualdad de oportunidades.

Principalmente, porque mediante pruebas de necesidad sobre los beneficiarios, se buscó orientar los recursos hacia los sectores más vulnerables, fortaleciendo la equidad social y

reduciendo la dependencia del Estado. Mas aún porque a lo largo de tres décadas, la política social española se encontraba profundamente condicionada por los contextos internacionales, los cambios demográficos internos y la evolución del propio sistema político. Sumado a ello, la tensión permanente entre la expansión de derechos y servicios, por un lado, y las restricciones fiscales y estructurales, por otro, constituyó una constante que marcó el devenir del Estado de Bienestar en el país.

Además, las sucesivas administraciones, tanto del PSOE como del PP, enfrentaron el desafío de gestionar la creciente demanda social con herramientas que combinaban políticas universales con estrategias focalizadas y alianzas con el sector privado y el tercer sector, por ello, el desarrollo del sistema educativo, sanitario y de protección social evidenció impactos positivos, particularmente en materia de cobertura, universalización y descentralización. No obstante, las desigualdades intergeneracionales, territoriales y de género persistieron como obstáculos estructurales.

En esa misma línea analítica, los informes de los años noventa y principios de los dos mil muestran que, a pesar de la expansión educativa, las generaciones mayores mantenían tasas elevadas de analfabetismo, en particular las mujeres, por el ámbito de la salud, la consolidación del Sistema Nacional de Salud permitió mejorar significativamente el acceso a los servicios médicos y hospitalarios, sin embargo, era protagonista de debates sobre la eficiencia y sostenibilidad del sistema. Por otro lado, el traspaso de competencias sanitarias a las Comunidades Autónomas, completado en los años 2000, implica un cambio hacia la descentralización, pero también planteó nuevos retos de coordinación y financiación que se agudizarían con la llegada de la crisis de 2008.

En el plano de las pensiones, la aprobación del Pacto de Toledo buscó anticiparse a los diferentes desafíos mediante reformas consensuadas, aunque muchas de ellas se fueron implementando de manera parcial o limitada. De igual forma, durante este mismo periodo, las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social evolucionaron desde una lógica asistencialista hacia enfoques más integrales e inclusivos, centrados en el desarrollo de capacidades y la inserción laboral promoviendo el paso del welfare al workfare.

Este giro estratégico, que se consolidó en España a finales de los años noventa, implicaba la condicionalidad de las ayudas, exigiendo contraprestaciones a los beneficiarios, como participar en programas de empleo o formación y al mismo tiempo, se fue consolidando una mayor participación del tercer sector y del voluntariado en la provisión de servicios sociales, lo que supuso un cambio significativo en el modelo de acción social, dando lugar a

una red mixta donde el Estado no era el único actor, sino que compartía responsabilidades con entidades sin ánimo de lucro y, en menor medida, con empresas privadas.

Esta configuración respondió a una lógica de eficiencia y externalización, aunque sus implicancias en términos de equidad y calidad fueron objeto de debate, debido a que hacia finales de este periodo, las tensiones acumuladas en el modelo de bienestar comenzaron a hacerse más evidentes, ya que, al aumento de la precariedad laboral, la dualización del mercado de trabajo, la presión migratoria y las restricciones impuestas por la política económica europea limitaban cada vez más la capacidad del Estado para responder adecuadamente a las nuevas necesidades sociales.

Ya que el Estado de Bienestar español, aún en proceso de consolidación, se encontraba en una encrucijada entre las expectativas crecientes de la ciudadanía y la sostenibilidad financiera del sistema, principalmente porque la crisis financiera internacional (2008) venía a cuestionar la solidez del modelo construido durante casi tres décadas. Las debilidades estructurales que habían sido parcialmente contenidas durante los años de bonanza económica, como la desigualdad, la dependencia del sector inmobiliario, el desempleo estructural y la insuficiente inversión en sectores estratégicos. En ese contexto, se pondría en cuestión no solo el modelo económico, sino también el alcance y orientación de la política social.

En síntesis, entre 1980 y 2008, España vivió un proceso de profunda transformación social, política y económica, que permitió el desarrollo de un modelo de Estado de Bienestar con características propias, no obstante, la transición democrática, la descentralización territorial, los cambios demográficos y culturales marcaron el devenir de la política social española, ya que si bien se avanzó en la universalización de derechos, la mejora de servicios y la consolidación de estructuras institucionales, el modelo aún enfrentaba límites importantes que se harían más visibles en la crisis de la década siguiente.

4.2.2. La Unión Europea, el Estado de las Autonomías y la descentralización de las políticas sociales

La Constitución Española de 1978 estableció las primeras bases para la creación de un Estado autonómico, permitiendo la transferencia de competencias desde el Estado central hacia las Comunidades Autónomas (CCAA). Este proceso de descentralización, iniciado en 1982, tuvo un impacto significativo en las políticas sociales del país, transformando la organización y gestión de servicios como la sanidad, la educación, los servicios sociales y la vivienda.

Fue entre 1982 y 2008, que se produjo una progresiva transferencia de competencias a las CCAA, lo que les permitió asumir responsabilidades en la planificación, gestión y ejecución

de políticas sociales. Este proceso fue acompañado de un aumento en la autonomía financiera, que pasaron de decidir sobre el 28% de su gasto en 1983 al 43% en 1990. Sin embargo, también surgieron desafíos relacionados con la equidad en la prestación de servicios y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

En ese sentido, la descentralización de las políticas sociales permitió una mayor adaptación y coordinación de los servicios a las necesidades y características específicas de cada territorio, donde las CCAA implementaron programas innovadores y adaptaron los existentes para mejorar la cobertura y calidad de los servicios. No obstante, también se evidenciaron disparidades en la calidad y accesibilidad de los servicios entre diferentes CCAA, lo que planteó interrogantes sobre la equidad del sistema autonómico.

En este contexto, se establecieron mecanismos de coordinación entre el Estado central y las CCAA para garantizar la coherencia y eficacia de las políticas sociales. Estos mecanismos incluyeron acuerdos y convenios que permitieron una colaboración más estrecha entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, la falta de un sistema de financiación autonómica plenamente equitativo generó tensiones y desigualdades en la capacidad de las CCAA para ofrecer servicios de calidad.

Por ello, a pesar de los avances en la descentralización de las políticas sociales, persistieron desafíos en procesos de descentralización, puesto que fueron la heterogeneidad en la calidad de los servicios, las disparidades en la financiación y la complejidad de la coordinación intergubernamental cuestiones que requerían y requieren mayor atención. Además, la creciente demanda de servicios sociales y los cambios demográficos plantean retos adicionales para el sistema autonómico.

4.2.2.1. La Unión Europea en la política social y política de vivienda

Entre 1982 y 2008, España experimentó una transformación significativa en sus políticas sociales y de vivienda, influenciada por su integración en la Comunidad Económica Europea en 1986 y posteriormente en la Unión Europea. Aunque la vivienda es una competencia principalmente nacional, la UE estableció marcos normativos que orientaron las políticas españolas en este ámbito.

Una de las principales directivas europeas relevantes fue la Directiva 2000/43/CE, que prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico. Esta directiva obligó a los Estados miembros, incluida España, a adoptar medidas para garantizar la igualdad de trato en el acceso a bienes y servicios, incluyendo la vivienda. Esta obligación en España se reflejó en la promulgación de leyes y políticas que promovían la igualdad en el acceso a la vivienda, especialmente para grupos vulnerables como inmigrantes y minorías étnicas.

Además, la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, adoptada en 2003, estableció normas para la residencia de larga duración de nacionales de terceros países. Esta directiva influyó en la legislación española, que comenzó a reconocer y regular los derechos de los inmigrantes de larga duración, incluyendo su acceso a la vivienda.

Por otra parte, en el ámbito de los servicios, la Directiva 2006/123/CE sobre los servicios en el mercado interior, adoptada en 2006, buscó eliminar las barreras administrativas y mejorar el acceso a los servicios en toda la UE. Aunque su enfoque principal no era la vivienda, esta directiva promovió la liberalización de servicios, lo que tuvo implicaciones en la construcción y gestión de viviendas, especialmente en el sector privado.

Estas directivas europeas proporcionaron un marco normativo que influyó en la evolución de las políticas de vivienda en España durante el período 1982–2008. Si bien la implementación específica de estas políticas correspondió a las autoridades españolas, la orientación proporcionada por la UE fue fundamental para la alineación de las políticas nacionales con los estándares europeos en materia de igualdad, derechos de los inmigrantes y liberalización de servicios.

4.2.2.2. Transferencia de competencias a comunidades autónomas y municipios

Comunidades Autónomas y sus competencias

Desde la aprobación de la Constitución Española (1978), España se estructuró como un Estado de las Autonomías, con el objetivo de reconocer y gestionar la diversidad territorial y cultural del país, donde las CCAA adquirieron un nivel significativo de autogobierno, convirtiéndose en actores clave en la implementación de políticas públicas y en la prestación de servicios sociales y económicos, pues su creación respondía tanto a demandas históricas de descentralización como a la necesidad de acercar la administración a los ciudadanos, garantizando una mayor eficiencia y adaptación de las políticas a contextos locales (Pérez & Martín, 2013).

Las competencias de las Comunidades Autónomas se organizan en exclusivas, compartidas y de ejecución delegada, dependiendo del ámbito normativo y del grado de autonomía reconocido por sus respectivos Estatutos de Autonomía. Entre las competencias exclusivas, destacan áreas como la educación (gestión de centros educativos, administración de personal docente y elaboración de currículos adaptados a la comunidad), la sanidad (gestión de hospitales y centros de salud, planificación de recursos sanitarios y programas de prevención), y los servicios sociales (atención a personas dependientes, promoción de políticas de igualdad y bienestar social) (Bustos, 2015; Solano, 2015). Lo que permitía a las CCAA

diseñar políticas adaptadas a las necesidades de sus territorios, garantizando una respuesta más ágil y cercana a los ciudadanos.

En cuanto a las competencias compartidas, se encuentran ámbitos como vivienda, urbanismo, transporte y medio ambiente, donde las CCAA deben coordinar sus acciones con el Estado central y, en ocasiones, con los municipios. Por ejemplo, en políticas de vivienda social, las CCAA gestionaban programas de promoción de vivienda adaptados a su población, pero deben respetar estándares nacionales de calidad y criterios de financiación definidos por el Estado español (Montero, 2001; Solano, 2015). En ese sentido, la coordinación intergubernamental en estas áreas es clave para asegurar uniformidad de servicios y evitar desigualdades territoriales.

Por otro lado, las competencias en materia de finanzas y fiscalidad también representan un aspecto central del autogobierno, dado que las CCAA poseen capacidad normativa limitada para establecer tributos propios, pero reciben transferencias del Estado central a través del sistema de financiación autonómica, que financia buena parte de los servicios descentralizados. Este modelo busca equilibrar la autonomía con la equidad, permitiendo que las comunidades con menor capacidad económica puedan prestar servicios comparables a las de mayor desarrollo (Pérez & Martín, 2013).

De igual manera, las CCAA tienen competencias en cultura, deportes y patrimonio histórico, pudiendo diseñar políticas de promoción cultural, proteger el patrimonio regional y fomentar actividades deportivas y recreativas. En algunos casos, como en Cataluña, el País Vasco o Galicia, estas competencias se han ampliado para incluir la regulación de la lengua y políticas educativas diferenciadas, lo que refleja la diversidad cultural y lingüística del país (Montero, 2001).

Por todo ello, es importante señalar que, aunque las CCAA poseen un grado elevado de autonomía, la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía establecen un marco de coordinación y control por parte del Estado central, a través de órganos como el Tribunal Constitucional y el Ministerio de Hacienda, que garantizan la legalidad de las actuaciones autonómicas y la coherencia del sistema en todo el territorio (Bustos, 2015). Este equilibrio entre autonomía y coordinación fue un elemento central en la consolidación del Estado autonómico, permitiendo que las CCAA gestionen eficazmente competencias sociales estratégicas mientras se mantiene la cohesión nacional.

En resumen, las Comunidades Autónomas en España poseen competencias amplias y diversificadas que abarcan educación, sanidad, servicios sociales, cultura, medio ambiente y urbanismo, entre otros. Las cuales, se articulan en un marco legal que combina autonomía y

coordinación, asegurando que las políticas públicas se adapten a las particularidades locales sin perder uniformidad y equidad, con el fin de acercar la administración a los ciudadanos, mejorar la eficiencia de los servicios y fortalecer la democracia territorial, aunque también plantea desafíos en términos de coordinación intergubernamental y equidad en la prestación de servicios (Solano, 2015; Pérez & Martín, 2013).

La Comunidad Autónoma de Cataluña y sus competencias

La Comunidad Autónoma de Cataluña, reconocida como nacionalidad histórica por la Constitución Española de 1978, ha desarrollado un modelo de autogobierno dentro del Estado de las Autonomías, consolidándose como una de las regiones con mayor grado de descentralización en España. El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado en 1979 y reformado en 2006, establece un amplio conjunto de competencias que abarcan áreas esenciales para la gestión de políticas públicas, especialmente en los ámbitos de educación, sanidad, servicios sociales, cultura y vivienda (Montero, 2001; Pérez & Martín, 2013).

En el ámbito educativo, Cataluña tiene competencias exclusivas sobre la gestión de los centros educativos, la administración del personal docente y la definición del currículo adaptado a la realidad lingüística y cultural de la comunidad. Esto incluye la promoción y normalización del catalán como lengua vehicular en la enseñanza, así como la integración de programas bilingües y plurilingües que fortalecen la identidad cultural y facilitan la cohesión social (Balcells, 2010). De igual forma, administra la inspección educativa, los programas de formación docente y la evaluación de la calidad del sistema educativo regional, manteniendo la coordinación con el Ministerio de Educación para garantizar la compatibilidad con estándares nacionales.

En sanidad, Cataluña gestiona de manera autónoma la planificación y prestación de servicios de salud a través del Sistema Catalán de Salud (CatSalut). La Generalitat define la organización de hospitales, centros de atención primaria y programas de prevención sanitaria, incluyendo campañas de salud pública y atención a la población vulnerable. Aunque el Estado central establece estándares generales y financiamiento parcial, Cataluña tiene competencias plenas en la gestión operativa y en la adopción de políticas sanitarias innovadoras, permitiendo una mayor adaptación a la diversidad territorial y demográfica (Pérez & Martín, 2013).

En el sector social, la Generalitat de Cataluña asume competencias sobre servicios sociales, atención a personas dependientes, políticas de igualdad, inclusión social y protección de colectivos vulnerables, las cuales incluyen la regulación, planificación y supervisión de programas locales y la coordinación con municipios para garantizar una cobertura integral. Esta descentralización permite que los servicios sociales se adapten a las necesidades de los

ciudadanos y que las políticas se orienten a objetivos específicos de bienestar y cohesión social (Balcells, 2010).

En cuanto a cultura y patrimonio, tiene competencia plena para la promoción cultural, la gestión de museos y bibliotecas, y la protección del patrimonio histórico y artístico. La Generalitat promueve políticas que fortalecen la identidad cultural, fomentan la lengua catalana y desarrollan programas educativos y recreativos vinculados al patrimonio y las artes (Montero, 2001).

En vivienda y urbanismo, Cataluña ejerce competencias compartidas con el Estado central y los municipios, ya que gestiona programas de vivienda social, planificación urbana y desarrollo territorial, asegurando que las políticas de vivienda se adapten a las necesidades locales y cumplan con criterios de sostenibilidad, eficiencia y accesibilidad. La coordinación con municipios permite implementar proyectos habitacionales y de servicios básicos de manera eficiente, optimizando recursos y promoviendo la equidad territorial (Pérez & Martín, 2013).

Finalmente, Cataluña dispone de competencias en finanzas y administración pública, incluyendo la recaudación de determinados tributos propios, la gestión del presupuesto autonómico y la planificación de inversiones públicas. El sistema de financiación autonómica combina recursos propios y transferencias del Estado, permitiendo un elevado grado de autonomía financiera que respalda la gestión de competencias sociales estratégicas (Balcells, 2010).

En síntesis, Cataluña se distingue como una Comunidad Autónoma con un alto grado de autogobierno, en la que las competencias sobre educación, sanidad, servicios sociales, cultura, vivienda y finanzas le permiten gestionar políticas públicas adaptadas a su realidad territorial y cultural. Esta autonomía facilita la innovación en la prestación de servicios y la protección de derechos sociales, consolidando un modelo de descentralización avanzada dentro del Estado español.

Competencias municipales en España hasta 2008

Los municipios en España constituyen el nivel más cercano de gobierno al ciudadano y su papel dentro del Estado de las Autonomías fue fundamental para la descentralización de las políticas públicas. La Constitución Española de 1978 y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985) establecieron que los municipios son entidades con personalidad jurídica propia, autonomía para gestionar sus intereses y competencias en la prestación de servicios esenciales a la comunidad (Bustos, 2015; Montero, 2001).

Hasta 2008, los municipios gestionaban competencias en áreas fundamentales para el bienestar ciudadano, incluyendo urbanismo, servicios públicos básicos, transporte urbano,

abastecimiento de agua, recogida de residuos, mantenimiento de infraestructuras y planificación del desarrollo local que les permitían atender las necesidades cotidianas de la población y garantizar la prestación de servicios esenciales en su territorio. En muchos casos, la gestión municipal también incluía servicios sociales básicos, atención a colectivos vulnerables y promoción de programas de participación ciudadana, especialmente en municipios de mayor tamaño (Solano, 2015).

En el ámbito social y educativo, los municipios tenían competencias limitadas pero importantes, actuando como ejecutores de programas diseñados por la Comunidad Autónoma o el Estado central. Por ejemplo, gestionaban centros de educación infantil, programas de apoyo a la tercera edad, servicios de ayuda domiciliaria y actividades culturales o recreativas. La coordinación con la CCAA era crucial para asegurar que las políticas sociales respondieran a los estándares regionales y a las necesidades locales, al mismo tiempo que se mantenía la coherencia con las políticas nacionales (Bustos, 2015).

En cuanto a vivienda y urbanismo, los municipios ejercían competencias sobre planificación urbanística, control de edificaciones, licencias de obra y promoción de vivienda social en coordinación con la Comunidad Autónoma que permitían regular el crecimiento urbano, garantizar la habitabilidad de los barrios y participar en programas de vivienda financiados por niveles superiores de gobierno, asegurando que las políticas se ajustaran a las características específicas de cada territorio (Montero, 2001).

De igual manera, desempeñaban un papel clave en la gestión económica local, incluyendo la recaudación de impuestos municipales, tasas y contribuciones especiales. Esta autonomía financiera les otorgaba recursos propios para financiar proyectos y servicios locales, aunque en muchos casos dependían significativamente de transferencias de la Comunidad Autónoma o del Estado central para cubrir competencias descentralizadas (Pérez & Martín, 2013).

A pesar de contar con autonomía para gestionar sus competencias, los municipios enfrentaban desafíos importantes relacionados con la capacidad técnica y administrativa, la coordinación con la CCAA y la suficiencia de recursos financieros. Las desigualdades entre municipios grandes y pequeños eran notables, afectando la calidad y cobertura de los servicios prestados a la población. La descentralización hasta 2008 permitió acercar la administración a los ciudadanos, pero también evidenció la necesidad de fortalecer capacidades municipales y mecanismos de coordinación intergubernamental (Solano, 2015).

En síntesis, hasta 2008, los municipios en España ejercían competencias fundamentales en urbanismo, servicios públicos, vivienda, educación y servicios sociales básicos, bajo un

marco legal que combinaba autonomía local y coordinación con los niveles superiores de gobierno. Esta estructura permitió una mayor proximidad de la administración al ciudadano y una adaptación de las políticas públicas a la realidad local, constituyendo un pilar clave dentro del modelo autonómico español (Bustos, 2015; Montero, 2001).

4.2.2.3. La descentralización en políticas de vivienda

La descentralización de las políticas de vivienda en España constituye un componente central del modelo del Estado de las Autonomías que buscó trasladar responsabilidades desde el Estado central hacia las Comunidades Autónomas (CCAA) y los municipios, con el objetivo de garantizar que las políticas de vivienda se adaptaran a las necesidades específicas de cada territorio y respondieran a la diversidad demográfica, económica y cultural del país (Montero, 2001; Pérez & Martín, 2013).

Durante las décadas de 1980 y 1990, la gestión de la vivienda social y de políticas de desarrollo urbano se transfirió progresivamente a las CCAA, siguiendo los Estatutos de Autonomía y los acuerdos intergubernamentales. Las primeras asumieron competencias en planificación urbana, desarrollo de programas de vivienda pública, rehabilitación de barrios y coordinación con los municipios para garantizar la ejecución de proyectos habitacionales (Solano, 2015). Este modelo permitió que cada comunidad definiera criterios específicos para la adjudicación de viviendas, el diseño de planes de urbanismo y la implementación de ayudas económicas a familias de bajos ingresos, ajustándose a las particularidades locales.

Los municipios, por su parte, desempeñaron un papel operativo clave, gestionando la planificación urbanística, otorgando licencias de construcción y supervisando la ejecución de proyectos de vivienda social. La proximidad de los municipios a la población les permitió identificar necesidades locales y facilitar el acceso a programas habitacionales, aunque su capacidad dependía en gran medida de la financiación y coordinación con las CCAA (Bustos, 2015).

Un ejemplo destacado del proceso de descentralización fue la implementación de planes autonómicos de vivienda, como el Plan de Vivienda de Cataluña, que desde los años 80 articuló programas de vivienda pública, subsidios al alquiler y rehabilitación de barrios degradados. Estos planes fueron diseñados por la Generalitat en colaboración con los municipios, asegurando la adaptación de las políticas de vivienda a la estructura urbana y demográfica de cada territorio (Balcells, 2010).

El sistema de financiación de estas políticas de vivienda combinaba recursos propios de las CCAA, transferencias del Estado central y fondos europeos, lo que permitió ejecutar programas de vivienda social de manera sostenible. No obstante, la descentralización también

evidenció disparidades entre comunidades con mayor capacidad económica y aquellas con recursos más limitados, generando desigualdades en la cobertura y calidad de los servicios habitacionales (Montero, 2001).

Asimismo, la descentralización implicó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación intergubernamental. Las CCAA y los municipios debían articular sus políticas con las directrices nacionales sobre vivienda, urbanismo y planificación territorial, garantizando el cumplimiento de estándares mínimos y evitando conflictos en la gestión del suelo y los recursos urbanos (Pérez & Martín, 2013).

En conclusión, la descentralización en políticas de vivienda entre 1982-2008 permitió una gestión más cercana a los ciudadanos y adaptada a las particularidades territoriales de España. Ya que las CCAA adquirieron un papel decisivo en la planificación, ejecución y supervisión de programas de vivienda, mientras que los municipios operaban como ejecutores y facilitadores de estas políticas. Este modelo consolidó un sistema de gobernanza territorial que buscaba equilibrar autonomía, eficiencia y equidad en la provisión de vivienda social, aunque también evidenció la necesidad de reforzar la coordinación y garantizar la igualdad de acceso en todo el territorio (Solano, 2015; Balcells, 2010).

4.2.3. Política de vivienda: mercantilización de la vivienda protegida

En España, las políticas y programas de vivienda aprobadas entre 1980 y 2008 estuvieron marcados por una contradicción: mientras la producción de viviendas alcanzó niveles récord en comparación con décadas anteriores, el derecho constitucionalmente reconocido de acceso a una vivienda digna, consagrado en el artículo 47 de la Constitución de 1978, no se materializó plenamente para amplios sectores de la población (Fernández-Maroto et al., 2022). Principalmente, porque este período combinó la herencia del modelo franquista con las nuevas dinámicas democráticas, generando transformaciones estructurales en el sector de la vivienda que condicionaron su desarrollo posterior.

Recordemos también, que el modelo español de política de vivienda, dio un primer paso en 1939 a través de la creación de las Viviendas de Protección Oficial (VPO), que se consolidó durante el franquismo y experimentó transformaciones significativas durante la etapa democrática, ya que, entre 1980 y 2008, España transitó de un modelo centralizado hacia un sistema descentralizado, donde las comunidades autónomas asumieron competencias crecientes en materia de vivienda (Van-Halen Rodríguez, 2016).

Esto debido a que ese periodo coincidió con importantes cambios socioeconómicos, incluyendo el proceso de integración europea, el crecimiento económico y el aumento de la

demanda habitacional asociada a factores demográficos y migratorios, por ello, la transición democrática implicó una redefinición del marco legal, y con el Real Decreto-Ley 31/1978 se reformuló el sistema de Viviendas de Protección Oficial, unificando categorías y estableciendo subsidios directos (Fernández-Maroto et al., 2022). Sin embargo, el Estado abandonó de manera progresiva la participación directa, transfiriendo competencias a las comunidades autónomas (Pareja & Sánchez, 2012).

Un ejemplo de ello fue la conocida Ley Boyer, promulgada en 1985 bajo el gobierno de Felipe González y promovida por el entonces ministro de Economía y Hacienda, Miguel Boyer, que representó una transformación profunda en la política de vivienda del país. Su nombre oficial fue Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, y se enmarcó en un conjunto de reformas orientadas a liberalizar la economía española, y en el sector vivienda, tenía como propósito dinamizar el mercado del alquiler, que hasta entonces se encontraba muy restringido por una fuerte intervención estatal heredada del periodo franquista.

Antes de su aprobación, el régimen de arrendamientos urbanos se caracterizaba por la existencia de prórrogas forzosas y controles de renta, mecanismos que, aunque protegían a los inquilinos, desincentivaban la oferta de vivienda en alquiler y generaban un mercado rígido y poco atractivo para los propietarios. Pero esta ley eliminó estas restricciones, otorgando plena libertad a las partes para fijar la duración de los contratos y el precio del alquiler. De esta manera, se buscó estimular la inversión privada y aumentar la disponibilidad de viviendas en el mercado, en consonancia con las políticas económicas de corte liberal que comenzaban a expandirse en Europa durante esa época.

Lo que terminó marcando el inicio de la liberalización del mercado del alquiler en España y la reducción del papel del Estado en la regulación del acceso a la vivienda. Generando un incremento progresivo en los precios de los alquileres, debilitando la protección a los inquilinos y consolidando la preferencia por la vivienda en propiedad frente al arrendamiento. En ese sentido, la Ley Boyer se considera un hito en la transición hacia un modelo de política habitacional más cercano al enfoque neoliberal, donde el mercado, y no el Estado, pasó a ocupar un papel central en la provisión y regulación del derecho a la vivienda.

Además, por esas épocas, estalla el aluminosis; grave problema estructural que afectó a un gran número de viviendas construidas en España, especialmente en Cataluña, entre 1950 y 1970. Este defecto se originó por el uso masivo de cemento aluminoso, un tipo de cemento de fraguado rápido al que se añadía bauxita para acelerar la construcción y reducir costes, pero

que con el tiempo demostró tener una resistencia muy limitada frente a la humedad y el calor, provocando la degradación prematura de las vigas y elementos estructurales de los edificios.

Este problema explotó tras el derrumbe parcial de un edificio en Barcelona en diciembre de 1990, que causó la muerte de un ciudadano, y destapó la magnitud del problema, con ello, se comprobó que aproximadamente el 53% de las viviendas construidas en Cataluña en ese periodo contenían cemento aluminoso, lo que equivalía a unas 467 000 viviendas, de las cuales unas 87 000 presentaban daños más o menos graves. En Barcelona, la Generalitat y el Ayuntamiento estimaron que entre 35 000 y 40 000 viviendas estaban afectadas por aluminosis, aunque solo se habían localizado unas 15 000, llegando a calcular que unas 2 000 viviendas deberían ser demolidas por daños estructurales graves, incluyendo aluminosis y otros defectos.

El coste estimado para reparar las viviendas afectadas en Cataluña ascendía a aproximadamente 149 000 millones de pesetas, cifra que las autoridades consideraban asumible dentro del gasto anual en conservación y rehabilitación del parque inmobiliario. Sin embargo, el problema generó gran alarma social y económica, debido a la magnitud del parque afectado, la complejidad y coste de las reparaciones necesarias.

Mas aún porque la aluminosis se considera un problema oculto grave en la compraventa de inmuebles, ya que no es fácilmente detectable y requiere intervenciones costosas y periódicas para garantizar la seguridad estructural. Mas aún porque la presencia de aluminosis puede dar lugar a demandas de indemnización o incluso a la anulación de contratos de compraventa si no se informó adecuadamente al comprador.

Pero haciendo una revisión histórica del problema, se ubica que el uso del cemento aluminoso se relaciona con la gran demanda de vivienda durante el desarrollismo franquista, cuando la necesidad de construir rápidamente para absorber la inmigración interna llevó a emplear materiales y técnicas que luego demostraron ser problemáticos, por lo que la aluminosis es un ejemplo de cómo la política de vivienda del franquismo, centrada en la rápida construcción y el fomento de la propiedad, tuvo consecuencias negativas en la calidad y durabilidad del parque residencial.

Y aunque el aluminosis es un problema serio, también se ha señalado que con intervenciones adecuadas y rehabilitaciones oportunas es posible subsanar los daños, siempre que se detecte a tiempo y se actúe con los medios técnicos adecuados. No obstante, la presencia de este defecto generó desconfianza en el mercado inmobiliario y ha supuesto un reto para propietarios, administraciones y técnicos en la gestión del parque construido en esa época.

Todo ello lleva a repensar el por qué la política de vivienda española ha mantenido históricamente características particulares en comparación con otros países europeos, particularmente en lo que refiere al predominio de la propiedad frente al alquiler por ejemplo (Van-Halen Rodríguez, 2016), principalmente porque tiene consecuencias significativas en el acceso a la vivienda y en la configuración del parque residencial español. En ese contexto, se aprueba el Plan Trienal de Vivienda (1981-1983), implementado durante la transición democrática, el cual mantuvo el esquema tradicional de vivienda protegida, pero presentó ajustes para adaptarse al nuevo contexto político.

Esto debido a que el plan priorizó la reactivación económica mediante la construcción de 571,000 unidades, aunque solo el 25% correspondió a promoción pública (Fernández-Maroto et al., 2022). Este enfoque se consolidó con el Plan Cuatrienal de Vivienda (1984-1987), que introdujo modificaciones significativas en el sistema de protección oficial, estableciendo diferentes regímenes de protección en relación con el nivel de ingresos de quien los demande. En ese sentido, se crearon las categorías de viviendas de renta limitada y viviendas de renta reducida (Van-Halen Rodríguez, 2016).

Este plan amplió los subsidios a la compra de VPO mediante deducciones fiscales y créditos blandos, beneficiando principalmente a clases medias (BSV Gestión Inmobiliaria, 2024). Además, los planes aprobados entre 1988 a 1991, continuaron la línea de los anteriores, aunque con un mayor énfasis en la coordinación con las comunidades autónomas, que comenzaban a asumir competencias en materia de vivienda.

De igual forma, durante esta etapa se mantuvo el predominio de la propiedad sobre el alquiler, con un 78% de las viviendas protegidas destinadas a la compra (Van-Halen Rodríguez, 2016). En ese sentido, y desde la perspectiva de la política social, estos planes mantuvieron un enfoque tradicional centrado en la oferta de nuevas viviendas, no obstante, había una limitada atención a aspectos cualitativos y a la diversificación de las formas de acceso. Por lo cual, en una evaluación ex – post de los programas muestran que, si bien contribuyeron a aumentar el stock de viviendas protegidas, no lograron modificar las características estructurales del mercado inmobiliario español.

Ya durante el período de 1992 al 2001 se consolidó el modelo autonómico en la política de vivienda, además, por primera vez se introducía en el Plan de Vivienda (1992-1995) la figura del suelo concertado como mecanismo para garantizar terrenos para vivienda protegida, acompañado de sistemas de ayudas directas a la demanda, aunque manteniendo el predominio de las ayudas a la oferta (Van-Halen Rodríguez, 2016), ya que con la Ley del Suelo de 1990 se

intentó contener los precios a través de mayores exigencias a promotores, no obstante, su implementación fue limitada.

De igual forma, este período se caracterizó por importantes incentivos fiscales, como las deducciones del 15% en IRPF para compra de primera vivienda en 1991, y una notable expansión crediticia, con los préstamos hipotecarios pasando del 12% al 52% del PIB entre 1980-2000 (Pareja & Sánchez, 2012). Además, el Plan de Vivienda (1996-1999), implementado en esos años, mantuvo la estructura básica del sistema, pero introdujo mayores requisitos de calidad en las construcciones, como consecuencia se presenta un incremento en el precio de las viviendas, que comenzó a dificultar el acceso para los sectores de menores ingresos (Van-Halen Rodríguez, 2016).

Por ello, desde 1998 hasta 2001, el plan intentó responder al creciente problema de accesibilidad mediante la aprobación de nuevos instrumentos financieros. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, persistió el desequilibrio entre la demanda y la oferta de viviendas protegidas (Van-Halen Rodríguez, 2016). Lo que llevó a un crecimiento urbano descontrolado, pues los planes generales de ordenación urbana permitieron recalificaciones masivas de suelo, particularmente tras la Ley del Suelo de 1998 (Fernández-Maroto et al., 2022).

Un caso práctico, es lo suscitado en Valladolid, en donde, entre 1984-2012 se construyeron 54 506 viviendas, que se estima fue un aproximado de 2 000 viviendas por año (Fernández-Maroto et al., 2022). Además, durante ese periodo se evidenció una creciente tensión entre el modelo tradicional de vivienda protegida y las nuevas dinámicas e influencias del mercado inmobiliario, caracterizadas por la escalada de precios y la especulación urbanística. Por lo cual, las políticas de vivienda de esta etapa no lograron contrarrestar eficazmente estas tendencias, lo que, a largo plazo, generó un progresivo alejamiento de los objetivos sociales originales del sistema de protección oficial.

De igual manera, el periodo 2002-2008 coincidió con el auge del sector inmobiliario español, en donde en un primer momento el Plan de Vivienda (2002-2005) intentó responder al creciente problema de accesibilidad a través de la ampliación del concepto de vivienda protegida y la aprobación de nuevos instrumentos financieros. Sin embargo, la evaluación de sus resultados muestra limitaciones significativas en el cumplimiento de los objetivos sociales (Van-Halen Rodríguez, 2016).

Entonces el nuevo plan de 2005-2008, implementado en el contexto del boom inmobiliario, estableció objetivos de construcción de viviendas protegidas. No obstante, se ha revelado, que estas viviendas, en su mayoría, no estaban destinadas a los sectores de menores

ingresos, sino a clases medias afectadas por la escalada de precios (Van-Halen Rodríguez, 2016). Puesto que, en el periodo del boom inmobiliario se registró cifras sin precedentes: 6.5 millones de viviendas construidas (30% del stock total), precios que aumentaron 187% en términos reales (Pareja & Sánchez, 2012) y el sector de la construcción que llegó a representar el 18% del PIB en 2006 (BSV Gestión Inmobiliaria, 2024).

Por lo cual, las políticas se orientaron a sostener este crecimiento a través de normativas, promoviendo urbanizaciones extensivas y recalificaciones; subvenciones a la demanda, donde las ayudas directas representaron solo el 0.2% del PIB (Fernández-Maroto et al., 2022), llevando a un progresivo abandono de la vivienda social, siendo que solo el 7% del parque construido correspondió a VPO. Poniendo en evidencia la creciente mercantilización de la vivienda protegida y su alejamiento de los objetivos sociales originales, principalmente porque el sector de la construcción que llegó a representar el 18% del PIB en 2007 (Van-Halen Rodríguez, 2016).

Mas aún porque, la política de vivienda de este periodo no logró contrarrestar los efectos especulativos del boom inmobiliario, lo que agravó los problemas de acceso para los sectores más vulnerables. En síntesis, el modelo de vivienda español registrado entre 1980-2008 mostró cuatro contradicciones, la primera guarda relación con una concentración en el régimen de propiedad, ya que existía alrededor de un 85% de viviendas en propiedad en 2008, limitando significativamente las alternativas de alquiler (Pareja & Sánchez, 2012).

Seguido de una creciente financiarización del sector, con los créditos hipotecarios el cual alcanza el 135% del PIB en 2007 (Fernández-Maroto et al., 2022), tercero, una notable descoordinación institucional, con las comunidades autónomas desarrollando un total de 17 sistemas diferentes de VPO (Pareja & Sánchez, 2012); y finalmente, un problema de exclusión social, pues los precios en promedio superaron 7 veces la renta disponible en 2007 (Fernández-Maroto et al., 2022).

Por lo cual, se infiere que las políticas de vivienda desarrolladas hasta el 2008, revelan una serie de tensiones y contradicciones adicionales, empezando por la persistencia del modelo de propiedad, a diferencia de otros países europeos, el modelo español mantuvo su énfasis en la propiedad como forma predominante de acceso a la vivienda, lo que en gran medida limitó la flexibilidad del parque residencial e incrementó la vulnerabilidad de las familias ante crisis económicas (Van-Halen Rodríguez, 2016).

De igual forma con la centralidad de la nueva construcción, las políticas del periodo prefirieron la construcción de nuevas viviendas sobre la rehabilitación del stock existente, lo

que contribuyó a un modelo urbanístico expansivo y poco sostenible (Van-Halen Rodríguez, 2016); acompañado de un progresiva mercantilización de la vivienda protegida, que fue perdiendo su carácter social original para convertirse en un instrumento de política económica; y descoordinación institucional, principalmente porque la transferencia de competencias a las comunidades autónomas no tenía mecanismos eficaces de coordinación, lo que generó disparidades territoriales en la aplicación de las políticas.

En medio de ese contexto, la crisis de 2008 evidenció las limitaciones de un modelo que se basaba en la expansión urbana y crédito fácil (Fernández-Maroto et al., 2022). Donde el legado de este período incluye un parque inmobiliario sobredimensionado, segregación espacial y dificultades persistentes para acceder a vivienda entre jóvenes y grupos vulnerables, lo que infiere que en ese periodo aún se mantuvieron continuidades significativas con el modelo tradicional de protección oficial, aunque adaptado al nuevo contexto democrático y autónomo. Sin embargo, no lograron responder a los desafíos planteados por la transformación del mercado inmobiliario y las nuevas dinámicas sociales, lo que limitó su eficacia como política social.

4.3. Crisis financiera y reconfiguración de políticas sociales y políticas de vivienda (2008–2025)

4.3.1. Contexto y repercusiones de la crisis financiera de 2008

La crisis financiera de 2008 tuvo su origen en la economía estadounidense, a raíz del colapso del mercado hipotecario *subprime* y de la expansión descontrolada de productos financieros derivados vinculados a créditos de alto riesgo, los cuales, fueron adquiridos masivamente por bancos y fondos europeos, lo que generó una crisis de confianza en el sistema financiero internacional cuando comenzaron los impagos, más aún porque la interdependencia de los mercados financieros globales hizo que la crisis se extendiera rápidamente a Europa, afectando especialmente a los países con mayores desequilibrios estructurales, entre ellos España.

Donde la crisis se agravó por las características propias de su modelo económico, basado en la construcción, el crédito y el consumo interno. Puesto que, durante las dos décadas previas, la economía había experimentado un fuerte crecimiento impulsado por la expansión del sector inmobiliario, favorecida por políticas de suelo flexibles, bajos tipos de interés y una elevada demanda de vivienda. Por ello, entre 1997 y 2007, el precio medio de la vivienda se duplicó, generando una burbuja inmobiliaria que ocultaba desequilibrios profundos en la estructura productiva, y donde los bancos/cajas de ahorro, altamente expuestos al crédito

hipotecario, mantuvieron prácticas de financiación arriesgadas, mientras el Estado alentaba la propiedad privada como motor del desarrollo.

Por lo cual, el estallido de la burbuja en 2008 provocó una crisis de liquidez en el sistema bancario: miles de préstamos dejaron de pagarse, las entidades financieras entraron en pérdidas y el mercado crediticio se paralizó. A esto se sumó la contracción del empleo, especialmente en la construcción y sectores asociados, lo que llevó al desempleo masivo y a una caída abrupta del consumo, y donde el Producto Interno Bruto (PIB) se redujo drásticamente y la recaudación fiscal disminuyó, lo que elevó el déficit público. Ante esta situación, el gobierno español, al igual que otros países europeos, recurrió al rescate financiero y a políticas de austeridad exigidas por la Unión Europea, centradas en la reducción del gasto público y la reestructuración del sistema financiero.

En términos sociales, la crisis derivó en un aumento de la vulnerabilidad y la desigualdad, afectando de manera directa a los hogares con hipotecas impagadas y a las familias con empleos precarios. Los desahucios masivos y la falta de alternativas habitacionales evidenciaron las limitaciones del modelo español de bienestar, fuertemente orientado hacia la propiedad privada y con escasa oferta de vivienda pública en alquiler. De este modo, la crisis financiera de 2008 no solo supuso una recesión económica, sino también una crisis estructural del modelo de desarrollo y del Estado de bienestar, que obligó a una reconfiguración profunda de las políticas sociales y de vivienda durante los años posteriores.

4.3.2. Política social: reformas estructurales tras la crisis

Un aspecto crucial que resaltar en la política social en España desde 2008 hasta la fecha de estudio del trabajo, es la fragilidad de los diferentes programas de protección social, cuya continuidad, se ha visto relacionada a los cambios políticos y a los ciclos económicos. Además, la dispersión de competencias entre los diferentes niveles administrativos, sumado a la creciente participación de las organizaciones no lucrativas en la prestación de servicios, ha dificultado la garantía de una atención igualitaria a las necesidades de todos los ciudadanos.

Principalmente porque a inicios del nuevo siglo, las entidades no lucrativas y ONG actuaban como interlocutor entre estas organizaciones y la administración pública, lo cual reconoce la incidencia de dichas instituciones en la provisión de bienestar social, lo que refuerza su papel como un sector involucrado en la mejora de la sociedad. Este fenómeno se ha extendido a diversas Comunidades Autónomas, donde las organizaciones no lucrativas que gestionan servicios sociales empezaron a ser un actor político con capacidad de incidencia en su ámbito de actuación.

En respuesta a esta necesidad, en 2006 se aprobó en el pleno del Congreso de los Diputados la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y atención a los ciudadanos en situación de dependencia, la cual estaba destinada a garantizar la atención a ciudadanos con diversos grados de dependencia, ya sea debido a la edad, enfermedad o discapacidad. Bajo una perspectiva analítica, la ley clasifica la situación de dependencia en tres grandes grados, en primer lugar, la dependencia moderada (grado I), seguido por la dependencia severa (grado II) y finalmente la gran dependencia (grado III).

Además, el desarrollo del Sistema de Dependencia está planificado de manera progresiva, comenzando en enero de 2007 con la atención a los ciudadanos más afectadas y previendo su plena implementación en 2015, lo que representaba alrededor del 0,7 % del PIB, y que generará unos 300 000 empleos directos y 150 000 indirectos en ese momento, buscando también establecer las bases para el cuarto pilar del sistema de bienestar en España, complementando los sistemas educativos, sanitarios y de pensiones. Por lo cual, las Comunidades Autónomas debían aportar cantidades equivalentes a las del Estado, y los usuarios deberán cubrir hasta un 35 % del coste en función de sus ingresos personales.

De igual forma, la ley contempla tres tipos de prestaciones, que engloban los servicios para la autonomía personal, servicios de atención o cuidados, y prestaciones económicas en aquellos casos en que no existan suficientes servicios disponibles. Sin embargo, se prioriza la prestación de servicios, y se permite el acceso a prestaciones económicas en situaciones de oferta insuficiente, garantizando así el derecho a la atención.

Entonces, empezando por su carácter universal, que busca igualar la atención a todos los ciudadanos con necesidad de ayuda para su autonomía personal, independientemente de su nivel de ingresos y la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan. En segundo lugar, la ley establece por primera vez un sistema de copago, lo que implica una cofinanciación entre el Estado y el usuario según el nivel de ingresos, una medida que se implementó para abordar los problemas presupuestarios en los Estados asistenciales.

En tercer lugar, se reconoce un derecho personal, considerando los ingresos de quienes requieren el servicio, no los de la unidad familiar. Este aspecto es fundamental para afianzar el reconocimiento de los derechos de ciudadanía. Una buena consolidación de este sistema requiere de una coordinación efectiva entre el sector público y el privado, dado que los servicios pueden provenir de ambos, esto obligará a una colaboración entre ambos, así como entre las diferentes administraciones públicas.

Entonces, entendiendo que, en los últimos años en Europa, se han llevado a cabo diversas modificaciones en los sistemas de protección social, caracterizadas por un endurecimiento general a las condiciones para acceder a algunos beneficios. Principalmente porque la crisis financiera global de 2008 impactó severamente a España, desencadenando una recesión prolongada conocida como la Gran Recesión, por lo cual, el país experimentó una contracción del PIB del 9%, un aumento del desempleo hasta el 27% y una tasa de pobreza que alcanzó al 27% de la población (Sánchez Cuenca, 2014; Robles Egea, 2014). Además, este periodo se caracterizó por el colapso del sector inmobiliario, la contracción crediticia y el incremento de la deuda pública, pasando del 40% al 100% del PIB entre 2008 y 2014.

En ese sentido, y frente al contexto, las políticas iniciales aprobadas por el gobierno socialista (PSOE) bajo José Luis Rodríguez Zapatero priorizaron el gasto social keynesiano, sin embargo, en 2010 se adoptaron medidas de austeridad impulsadas por la Unión Europea, en sectores como; educación, sanidad y dependencia, lo que agravó la desigualdad, exacerbando las brechas sociales. Convirtiendo a España, en el segundo país más desigual de la Unión Europea.

De igual forma, los ajustes afectaron a grupos vulnerables, como jóvenes, mujeres y migrantes, incrementando la pobreza laboral y la exclusión residencial (FOESSA, 2018), incidido también por el desempleo juvenil que superó el 50%, y la precarización laboral se normalizó con reformas que flexibilizaron los contratos. Además, el sistema de bienestar se orientó hacia un modelo low cost, priorizando transferencias monetarias (pensiones, subsidios) sobre servicios públicos.

En ese sentido, los gobiernos del PSOE (2008-2011) y PP (2011-2018) implementaron programas contradictorios, puesto que mientras el PSOE lanzó el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 (3.127 millones de euros), focalizado en empleo femenino y conciliación, el PP impulsó el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, con énfasis en subsidios condicionados y recortes en servicios sociales. Sin embargo, ambos planes fueron criticados por su insuficiencia frente a la magnitud de la crisis y por depender de fondos europeos con condicionalidades neoliberales (Robles Egea, 2014).

Particularmente porque las políticas sociales post-2008 evidenciaron tensiones entre la ortodoxia fiscal y la protección social, ya que mientras, la UE priorizó la estabilidad macroeconómica, España enfrentó un déficit de inversión social, especialmente en dependencia y vivienda. En este contexto, el Tercer Sector de Acción Social asumió un rol protagónico, aunque con recursos insuficientes y alta fragmentación.

Por tanto, el periodo 2008-2025 debido a la crisis económica reconfiguró el contrato social en España, donde la combinación de austeridad, desigualdad y desafección política generó un ciclo de inestabilidad, ya que los programas sociales resultaron insuficientes para contrarrestar los efectos regresivos de las reformas estructurales, destacando la necesidad de modelos más participativos y redistributivos.

Todo ello, representa un periodo de profundas transformaciones en la estructura social, económica y política de España principalmente porque la crisis económica de 2008 marcó un antes y un después en la configuración del Estado de Bienestar español. Además, se caracterizó por el estallido de una burbuja inmobiliaria que había estado gestándose durante años previos, alimentada por políticas bancarias que facilitaban el acceso a hipotecas sin las debidas garantías.

De igual forma, se concedían licencias de construcción y créditos, por lo cual, la ciudadanía pagaba por casas sin construir, esta situación llevó a un colapso económico cuando los propietarios no pudieron hacer frente a sus obligaciones financieras, la particularidad de esta crisis residió en la combinación de factores financieros e inmobiliarios. Ya que desde 2005, las entidades bancarias concedían hipotecas por valores superiores al 100% del inmueble, lo que aumentó artificialmente los precios y generó una burbuja insostenible que provocó una crisis sistémica cuando los precios inmobiliarios comenzaron a desplomarse.

Las consecuencias sociales implicaron un aumento exponencial del desempleo que llegó a superar el 26% en 2013, la pérdida de poder adquisitivo, el incremento de desahucios y el empobrecimiento general de la población generaron una nueva realidad social que requería respuestas políticas inmediatas, las cuales transformaron significativamente el alcance y la naturaleza de las políticas sociales que llevaron a una reducción considerable del gasto público en áreas fundamentales del Estado de Bienestar.

Además, la reducción presupuestaria afectó particularmente a los sistemas públicos de salud y educación, puesto que, se implementaron cambios legislativos, que reconfiguran el acceso a la atención sanitaria excluyendo a ciertos colectivos, principalmente inmigrantes en situación irregular. De igual forma, el ámbito de los servicios sociales experimentó una transformación radical con la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local (2013), que redujo las competencias municipales en materia social y disminuyó la financiación de programas de atención primaria.

Paralelamente, la Ley de Dependencia, uno de los pilares del sistema de protección social aprobado en 2006, vio paralizada su implementación efectiva a través de sucesivos

recortes presupuestarios que dejaron sin cobertura a cientos de miles de ciudadanos en situación de dependencia, lo que permitió el surgimiento de fuertes movimientos sociales de protesta, como el movimiento 15M (Indignados) en 2011 que marcó un punto de inflexión en la movilización ciudadana, cuestionando el sistema bipartidista y reclamando una democracia más participativa.

Además, estos colectivos proponían medidas como la renta básica universal y la recuperación de servicios públicos privatizados, abogando por reformas del sistema de bienestar que combinaran la modernización de los servicios públicos con una mayor participación del sector privado. En medio de ese contexto, se suscita la fragmentación del panorama político, con el fin del bipartidismo dominante entre el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), lo que generó un escenario de mayor complejidad para la implementación de políticas sociales.

Fue por el año 2015, debido a una pequeña recuperación económica, que se suscita un cambio gradual en la orientación de las políticas sociales, debido a que el gobierno del PP, aunque manteniendo un discurso de disciplina fiscal, empezó a moderar las políticas de austeridad más severas, incrementando ligeramente el gasto social en áreas consideradas prioritarias. Por lo cual, se implementaron programas a fin de combatir el desempleo juvenil a través de formación y subvenciones a la contratación. Igualmente, se estableció el Plan Integral de Apoyo a la Familia (2015-2017), que intentaba dar respuesta a las necesidades de las familias afectadas por la crisis a través de medidas fiscales y ayudas directas.

Principalmente porque tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008, el mercado de la vivienda en España experimentó una transformación profunda que generó nuevas problemáticas sociales. Ya que, si bien los precios descendieron significativamente entre 2008 y 2013, a partir de 2014 comenzó una recuperación que ha derivado en una nueva crisis de accesibilidad a la vivienda, especialmente en grandes ciudades y zonas turísticas.

De igual manera, el mercado del alquiler ha experimentado un incremento de precios desproporcionado en relación con los salarios, generando una situación especialmente grave en determinadas zonas, modificando no solo la concepción de política social, sino también las dinámicas internas del país, que hasta la fecha aún persisten.

E incluso para hacer más debatible la situación, en el año 2020, el sector salud tuvo que hacer frente a la pandemia de COVID-19, que representó un desafío para el sistema de protección social español, evidenciando tanto sus fortalezas como sus debilidades estructurales, puesto que el confinamiento, llevó a que el desempleo se disparara, afectando especialmente a

sectores como la hostelería, el turismo y el comercio minorista. Además, la precariedad laboral preexistente agravó la situación, dejando a millones de trabajadores temporales y autónomos (freelance) en situación de extrema vulnerabilidad, más aún porque la pandemia tuvo un impacto diferencial según clases sociales, género y origen, agudizando desigualdades ya existentes.

Entonces, como respuesta a la crisis, el gobierno implementó un conjunto de medidas de emergencia social, ya que los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) fueron reformulados para dar cobertura a millones de trabajadores, evitando despidos masivos. Y paralelamente, se creó una prestación extraordinaria para autónomos afectados por la paralización de la actividad económica, además, en mayo del 2020, se aprueba el Ingreso Mínimo Vital (IMV) que representó una innovación significativa en el sistema de protección social, estableciendo por primera vez una prestación no contributiva de ámbito estatal. Sin embargo, su implementación se vio incidida por problemas burocráticos que limitaron su alcance efectivo en los primeros meses.

De igual manera, se incluyeron la prohibición temporal de desahucios y cortes de suministros básicos, asi como, la creación de un escudo social para familias vulnerables, y el refuerzo de programas de alimentación para menores en situación de pobreza durante el cierre de los centros educativos. En paralelo, a principios del 2021, y debido al financiamiento de Next Generation EU, se ha supuesto una oportunidad para transformar aspectos estructurales de la política social española.

Con una inversión de más de 140 000 millones de euros entre transferencias y préstamos, este plan incluye importantes inversiones en áreas como la digitalización de servicios sociales, la renovación del parque de vivienda, y la modernización de la formación profesional, transformando el modelo de cuidados de larga duración, creando nuevas infraestructuras y servicios que combinan la desinstitucionalización con el refuerzo de la atención domiciliaria, no obstante, ha enfrentado desafíos significativos relacionados con la capacidad administrativa de gestión, la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, y la necesidad de reformas estructurales.

Por otro lado, un aspecto novedoso en la política social actual fue la creciente atención al reto demográfico y la despoblación de amplias zonas del interior de España, particularmente porque estas políticas han intentado abordar las desigualdades territoriales a través de un enfoque transversal que combina medidas de conectividad digital, mejora de servicios públicos en zonas rurales, incentivos fiscales para el desarrollo empresarial, y programas específicos de

reactivación demográfica. No obstante, los resultados de estas iniciativas aún son limitados frente a la magnitud y complejidad del desafío demográfico español.

Entonces, el periodo analizado muestra una evolución compleja de la política social española, marcada por múltiples crisis que han puesto a prueba la resiliencia del Estado de Bienestar, ya que tras una fase inicial de recortes y austeridad (2010-2014), se ha observado un giro gradual hacia políticas más expansivas, acelerado por la pandemia de COVID-19 y la disponibilidad de fondos europeos. Lo que permitió evidenciar tanto las fortalezas como las debilidades estructurales del modelo social español. Por un lado, su capacidad de adaptación y respuesta ante crisis agudas; pero por otro, su persistencia de problemas estructurales, llevando a que las políticas sociales, se adapten a los nuevos riesgos derivadas de los contextos actuales.

Particularmente porque el alcanzar el impacto social de las políticas dependerá no solo de su diseño técnico, sino también de la capacidad para generar consensos amplios que garanticen su sostenibilidad más allá de los ciclos electorales, abordando cuestiones fundamentales como la mejora de la eficiencia en la gestión pública, la coordinación multinivel entre administraciones, y la adecuación del sistema fiscal para garantizar una financiación suficiente y justa del Estado de Bienestar español.

4.3.3. Nuevas lógicas de descentralización y gestión habitacional local

Desde 2008, la gestión de las políticas públicas en España ha mostrado un fortalecimiento de la descentralización, con una tendencia clara hacia la mayor implicación de los gobiernos locales en la planificación y ejecución de programas sociales y urbanos. Este proceso responde a la necesidad de que las decisiones se tomen más cerca de la ciudadanía, incorporando criterios de eficacia, adaptabilidad y participación. Pues la descentralización no solo implica la transferencia de competencias desde el Estado central a las Comunidades Autónomas y municipios, sino también la redefinición de roles, responsabilidades y mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

En este contexto, los municipios han consolidado su posición como actores estratégicos en la gestión local de políticas públicas, desarrollando capacidades administrativas, técnicas y de planificación que les permiten responder de manera más efectiva a las demandas de la población. La lógica contemporánea de descentralización enfatiza la innovación en la gestión, la colaboración entre sectores públicos y privados, y la incorporación de la participación ciudadana como elemento central en la toma de decisiones.

Asimismo, este enfoque refleja un cambio hacia modelos de gobernanza más integrales, donde la planificación territorial, la gestión de recursos y la provisión de servicios se articulan

con el objetivo de generar impactos sociales positivos a nivel local, en ese sentido, la descentralización actual se concibe no solo como un mecanismo de transferencia de competencias, sino como una oportunidad para mejorar el marco lógico de las políticas locales, creando entornos urbanos resilientes frente a los desafíos sociales y económicos de la actualidad.

Este marco general sienta las bases para el análisis de subapartados específicos que abordarán el papel de los municipios en políticas de alquiler social y las innovaciones en gestión local, como el caso del Ayuntamiento de Barcelona, mostrando cómo estas tendencias se traducen en prácticas concretas en el ámbito de la vivienda.

4.3.3.1. La Unión Europea: incidencia en la política social y política de vivienda

La Unión Europea (UE) ha tenido una incidencia significativa en las políticas sociales y de vivienda en España, especialmente a través del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017) y sus mecanismos de financiación que establece veinte principios fundamentales para garantizar derechos sociales en los Estados miembros. Entre ellos, el Principio 19 subraya el derecho a una vivienda digna y accesible, incluyendo la asistencia a personas sin hogar y la protección frente a desalojos forzosos. Aunque este marco no es jurídicamente vinculante, ha orientado las políticas nacionales y regionales, promoviendo reformas legislativas y acciones concretas en España.

España enfrenta una crisis habitacional caracterizada por un parque de vivienda social limitado, que representa apenas el 3,3 % del total, muy por debajo del promedio europeo del 8 %. A ello se suman elevados costes energéticos, con más del 20 % de los hogares incapaces de mantener sus viviendas adecuadamente calefaccionadas, y una notable desigualdad territorial en la disponibilidad de vivienda social entre comunidades autónomas. Esta situación ha generado la necesidad de políticas coordinadas que permitan ampliar el acceso a viviendas asequibles y proteger a los sectores más vulnerables de la población.

La incidencia de la UE en la política de vivienda española se refleja principalmente en la financiación y el apoyo institucional. La Unión Europea ha instado a España a incrementar la inversión en vivienda social y ha promovido que este tipo de gasto pueda quedar excluido de ciertas restricciones fiscales, facilitando así su financiación. Además, se han planteado iniciativas como la creación de un Plan Europeo de Vivienda para 2026, destinado a movilizar recursos y establecer marcos normativos más flexibles que permitan abordar la escasez de vivienda social en el país.

En este contexto, España ha lanzado el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, con una dotación de 7.000 millones de euros, que incluye proyectos innovadores como la conversión

de antiguas cárceles franquistas en viviendas asequibles. Este plan refleja el compromiso del Estado español con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales y busca incrementar la disponibilidad de vivienda social en línea con las directrices europeas. Asimismo, comunidades autónomas como Cataluña y el País Vasco han solicitado a la UE políticas estructurales y financiación a largo plazo para la vivienda de protección oficial, promoviendo marcos urbanísticos más flexibles y excluyendo estas inversiones de las restricciones fiscales tradicionales.

Por lo cual, la Unión Europea ha influido de manera decisiva en las políticas sociales y de vivienda en España, estableciendo principios que buscan garantizar el derecho a una vivienda digna y accesible. No obstante, la implementación efectiva de estas políticas requiere una mayor inversión, coordinación entre los distintos niveles de gobierno y adaptación a las realidades locales. El compromiso continuo con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales es esencial para abordar la crisis habitacional en España y garantizar el acceso equitativo a viviendas asequibles para toda la población.

4.3.3.2. El papel de los municipios en políticas de vivienda

Desde 2008, los municipios en España han adquirido un rol cada vez más relevante en la gestión de políticas de alquiler social, como parte de las nuevas lógicas de descentralización y gobernanza urbana. Este cambio responde a la necesidad de que las políticas de vivienda se adapten a la diversidad territorial, a la presión creciente del mercado inmobiliario y a la creciente demanda de vivienda asequible en áreas urbanas. Ello permitió que los ayuntamientos gestionen programas de alquiler social de manera directa, desarrollando estrategias adaptadas a las necesidades específicas de sus territorios (Solano, 2015; Balcells, 2010).

Dado que los municipios asumen responsabilidades que abarcan la planificación, la gestión y el seguimiento de viviendas destinadas al alquiler social, incluyendo la identificación de familias en situación de vulnerabilidad, la asignación de recursos y la coordinación con agencias autonómicas y estatales. Estas competencias también implican la regulación de precios de alquiler, el fomento de la rehabilitación de viviendas existentes y la promoción de nuevas construcciones de carácter social, pues la proximidad de los municipios a la ciudadanía permite una mejor identificación de necesidades y una mayor eficiencia en la asignación de viviendas, contribuyendo a mitigar los efectos de la especulación inmobiliaria y la exclusión residencial (Pérez & Martín, 2013).

Un aspecto clave en la gestión municipal es la colaboración con actores privados y organizaciones sociales, que facilita el desarrollo de proyectos de alquiler social mediante esquemas de cofinanciación y gestión compartida. Esta colaboración se ha intensificado en las

últimas décadas, con el objetivo de incrementar la oferta de viviendas asequibles y garantizar su sostenibilidad económica y social. Asimismo, los municipios han incorporado sistemas de innovación tecnológica y bases de datos centralizadas para la gestión de solicitudes, seguimiento de beneficiarios y evaluación del impacto de los programas, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas, como se verá en el programa Bolsa de Vivienda de Alquiler (Balcells, 2010).

Además, los municipios tienen un papel activo en la articulación de políticas de vivienda con otras políticas sociales, como empleo, educación y bienestar social, promoviendo un enfoque integral que aborde lo social de manera multidimensional. Esta integración permite que las políticas no solo proporcionen una solución habitacional, sino que también contribuyan a la cohesión social y al desarrollo urbano sostenible.

En síntesis, entre 2008 y 2025 los municipios han consolidado un rol estratégico en las políticas social, gestionando directamente la oferta de vivienda asequible, regulando precios, coordinando recursos y articulando programas con otros niveles de gobierno y actores privados. Su intervención fue fundamental para garantizar el acceso a la vivienda a sectores vulnerables, promover la equidad territorial y fortalecer la gobernanza local dentro del marco del Estado de las Autonomías (Solano, 2015; Pérez & Martín, 2013).

4.3.3.3. Transformaciones en la gestión local: el Ayuntamiento de Barcelona

Desde 2008, el Ayuntamiento de Barcelona ha consolidado un enfoque innovador en la gestión local de la vivienda, destacándose como un referente de políticas urbanas integrales y participativas dentro del contexto español de descentralización. La ciudad ha enfrentado desafíos significativos, como la presión del mercado inmobiliario, el aumento de los precios de alquiler y la necesidad de garantizar vivienda asequible para sectores vulnerables. Ante este escenario, la administración local ha desarrollado estrategias multifacéticas que combinan la planificación urbana, la intervención social y la colaboración público-privada, buscando la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad (Ajuntament de Barcelona, 2022).

Una de las principales innovaciones fue la implementación de programas de compra social y rehabilitación de edificios, que permite al Ayuntamiento adquirir propiedades existentes para destinarlas a alquiler social, evitando la especulación inmobiliaria y protegiendo a inquilinos en riesgo de desahucio. Este modelo combina recursos propios del Ayuntamiento con financiación autonómica y europea, asegurando la sostenibilidad de los proyectos y ampliando la oferta de vivienda asequible en barrios con mayor presión residencial (García & López, 2020).

Asimismo, Barcelona ha promovido modelos colaborativos de gestión con cooperativas y entidades sociales, integrando la participación ciudadana en la planificación y supervisión de proyectos habitacionales. Estas iniciativas buscan ampliar la oferta de vivienda, fortalecer la cohesión social y generar entornos urbanos más inclusivos. La participación ciudadana se ha articulado a través de procesos de consulta, talleres comunitarios y plataformas digitales de seguimiento, que permiten a los vecinos incidir en las decisiones sobre urbanismo y asignación de viviendas (Ajuntament de Barcelona, 2022).

Otra innovación relevante fue la digitalización y modernización de la gestión municipal, mediante bases de datos centralizadas y plataformas de gestión de solicitudes de vivienda social. Estas herramientas han mejorado la transparencia, la eficiencia y la trazabilidad de los programas, facilitando el seguimiento de beneficiarios, la priorización de recursos y la evaluación del impacto de las políticas (García & López, 2020).

El Ayuntamiento de Barcelona también ha impulsado estrategias de sostenibilidad urbana y eficiencia energética, incorporando criterios de eficiencia energética y rehabilitación sostenible en los proyectos de vivienda pública. Esto no solo reduce los costos de mantenimiento y consumo energético para las familias, sino que contribuye a los objetivos globales de sostenibilidad y adaptación al cambio climático, alineándose con las directrices de planificación urbana nacional y europea.

Desde una perspectiva crítica, el Ayuntamiento de Barcelona ha implementado un modelo innovador de gestión habitacional que combina compra social, colaboración público-privada, participación ciudadana, digitalización y sostenibilidad urbana. Estas prácticas han consolidado a la ciudad como un referente de gobernanza local en políticas de vivienda, demostrando cómo la descentralización puede traducirse en soluciones efectivas para enfrentar la vulnerabilidad habitacional y fortalecer la cohesión social en entornos urbanos complejos (García & López, 2020; Ajuntament de Barcelona, 2022).

4.3.4. Actuales tensiones en la política de vivienda

La crisis financiera de 2008 marcó un punto de inflexión en las políticas de vivienda en España, donde, tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, el sector de la construcción colapsó, dejando un excedente de viviendas sin vender y un aumento del desempleo del 20% (García Montalvo et al., 2023). Asimismo, este período se caracterizó por un dramático incremento de los desahucios, con miles de familias que perdieron sus hogares al no poder hacer frente a las hipotecas, mientras que paradójicamente existía un parque de viviendas vacías considerable que no entraba en el mercado o lo hacía a precios inaccesibles para la mayoría.

Cabe precisar frente a este contexto, que previamente, el modelo inmobiliario español había mostrado claramente sus deficiencias estructurales, priorizando la propiedad privada sobre otros regímenes de tenencia y favoreciendo la especulación sobre la función social de la vivienda. Durante estos años, los efectos combinados del desempleo masivo y el sobreendeudamiento familiar generaron una emergencia habitacional sin precedentes, exacerbada por un marco legal que favorecía a las entidades financieras frente a los deudores hipotecarios, y que carecía de mecanismos efectivos para la dación en pago o la segunda oportunidad.

Principalmente, porque los años anteriores a la crisis de 2008 se recuerdan a menudo como un período de aparente prosperidad, caracterizado por un aumento del poder adquisitivo y un acceso relativamente más sencillo al crédito hipotecario. Sin embargo, esta percepción contrasta con la realidad del 2008 donde el acceso a la vivienda se había vuelto difícil para muchos ciudadanos, especialmente para los jóvenes. Además, las políticas de austeridad implementadas como respuesta a la crisis deterioraron aún más la situación, reduciendo el gasto público en protección social precisamente cuando más se necesitaba.

Donde el contraste intergeneracional resulta particularmente ilustrativo, puesto que mientras las generaciones anteriores, con niveles de cualificación similares o incluso inferiores, podían acceder a hipotecas de 20 años, las generaciones más jóvenes se enfrentan a hipotecas de 40 años para poder adquirir viviendas en zonas periféricas de las grandes ciudades. Este fenómeno refleja no solo un problema coyuntural derivado de la crisis, sino una transformación estructural en las condiciones de acceso a la vivienda que ha persistido y agravado a lo largo de las últimas décadas, a pesar de las diversas intervenciones públicas que han intentado mitigar el problema.

Por lo cual, durante este período, las políticas estatales mediante programas de ayuda al pago de hipotecas, como el Fondo Social de Viviendas (2008), buscaban proteger a familias en riesgo de desahucio. Sin embargo, estos esfuerzos fueron insuficientes frente a la magnitud del problema, agravado por la falta de un parque público de alquiler asequible (Bastús, 2024; Lores, 2024).

Simultáneamente, el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, último en incluir financiación crediticia, priorizó la construcción de viviendas protegidas, por lo cual, frente a la crisis, mantuvo un enfoque predominantemente orientado a la promoción de vivienda protegida para compra, con insuficiente atención al alquiler social, por lo cual, la falta de coordinación entre administraciones y la reducción presupuestaria derivada de las políticas de austeridad limitaron

considerablemente su impacto. Durante estos años iniciales, la percepción ciudadana respecto a los programas de vivienda fue de insuficiencia y desajuste frente a las necesidades reales de la población más afectada por la crisis.

Más aún porque solo se completaron 53 332 viviendas protegidas en 2012 (García Montalvo et al., 2023), además, las políticas de austeridad impuestas por la UE redujeron el gasto público en vivienda, subordinando las políticas sociales al pago de la deuda (FOESSA, 2023). Debido a ello, las políticas de vivienda experimentaron cambios significativos en su orientación, puesto que, inicialmente, tras la crisis, las medidas se centraron en la gestión de la emergencia habitacional generada por los desahucios masivos. Y donde el Código de Buenas Prácticas Bancarias (2012) y la suspensión temporal de desahucios para colectivos vulnerables fueron respuestas de emergencia, sin embargo, no abordaron las causas estructurales del problema.

Además, las primeras respuestas institucionales a la crisis habitacional fueron fundamentalmente reactivas y centraron su foco en paliar las situaciones más dramáticas de emergencia habitacional. El Real Decreto-ley 6/2012 de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos estableció superficialmente el Código de Buenas Prácticas Bancarias, mientras que el Real Decreto-ley 27/2012 implementó la suspensión de desahucios para colectivos especialmente vulnerables. Estas medidas, aunque necesarias, resultaron insuficientes dada la magnitud de la crisis y su carácter estructural, más aún porque durante este período, las políticas de vivienda continuaron fundamentalmente orientadas hacia la reactivación del sector inmobiliario como motor económico, más que hacia la garantía del derecho a una vivienda digna.

Fue a partir del 2013, con la aprobación del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, Rehabilitación Edificatoria, y Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016, que se produjo un cambio de enfoque significativo en las políticas de vivienda españolas. Este plan, por primera vez, prioriza explícitamente el alquiler frente a la propiedad y pone énfasis en la rehabilitación del parque edificado existente en lugar de en nueva construcción. Este cambio respondía tanto a la necesidad de adaptar las políticas públicas a un nuevo contexto económico y social, como a la influencia de las recomendaciones europeas en materia de vivienda.

Sin embargo, la Ley 4/2013 de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas introdujo simultáneamente una desregulación significativa del mercado de alquiler, reduciendo las garantías para los inquilinos al acortar la duración mínima de los contratos y facilitar el desahucio por impago. Esta orientación liberal del mercado de alquiler,

justificada por sus promotores como necesaria para aumentar la oferta, tuvo como consecuencia no deseada el inicio de un período de fuertes incrementos en los precios del alquiler, especialmente en las grandes ciudades, donde la entrada de inversores institucionales y la proliferación de viviendas de uso turístico intensificaron las tensiones del mercado.

Lo que da como resultado que entre 2013 y 2018, los planes estatales de vivienda eliminaron mecanismos de financiación para la construcción de viviendas protegidas, centrándose en subsidios al alquiler para grupos vulnerables, reduciendo drásticamente su gasto de 0,4% del PIB en 2009 a 0,1% en 2017 (García Montalvo et al., 2023). Esta etapa se caracterizó por una creciente dependencia de las comunidades autónomas, cuyas competencias exclusivas en vivienda generaron fragmentación normativa y desigualdades territoriales (Bermejo Latre, 2010; Bastús, 2024).

Principalmente porque el enfoque en la demanda, mediante ayudas directas a inquilinos, no resolvió la escasez estructural de oferta, puesto que, la desregulación laboral y los bajos salarios agudizaron la pobreza en el trabajo, limitando el acceso a la vivienda para jóvenes y familias monoparentales (FOESSA, 2023). Fue a partir de 2015, con la llegada de nuevos partidos a gobiernos municipales de grandes ciudades, que se implementaron políticas locales innovadoras en materia de vivienda. En ese sentido, Barcelona y Madrid desarrollaron planes específicos para aumentar el parque público de vivienda en alquiler y establecieron programas de mediación entre propietarios e inquilinos para facilitar alquileres a precios moderados.

Asimismo, en 2018, con la llegada de fondos europeos Next Generation se reiniciaron los programas de vivienda, desarrollando el Plan Estatal 2022-2025, con un presupuesto de 4.000 millones de euros, que priorizó la creación de 43 000 viviendas sociales mediante préstamos del ICO y la rehabilitación de edificios (García Montalvo et al., 2023). Y en 2023, la Ley de Derecho a la Vivienda introdujo medidas innovadoras, como límites al incremento de alquileres en zonas tensionadas y recargos en el IBI para viviendas vacías. Priorizando el alquiler sobre la propiedad y focalizando las ayudas en los colectivos más vulnerables, sin embargo, la insuficiencia presupuestaria y la falta de coordinación entre administraciones limitaron considerablemente su impacto.

Más aún porque el período más reciente ha Estado marcado por nuevos desafíos, como el impacto de la pandemia de COVID-19 y la creciente tensión en los mercados inmobiliarios urbanos. Las medidas implementadas durante este período han incluido moratorias de desahucios y de pago de alquileres durante el Estado de alarma, ayudas directas al alquiler para colectivos vulnerables afectados por la crisis sanitaria, y un intento de regulación más decidida

del mercado de alquiler. Por ello, el Real Decreto-ley 7/2019 de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler representó un cambio de tendencia, ampliando nuevamente la duración mínima de los contratos y estableciendo límites a las garantías exigibles a los inquilinos.

Y a través del Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 se ha intentado abordar de manera más integral la problemática habitacional, con un mayor énfasis en la construcción de un parque público de vivienda en alquiler social y asequible, apoyando especialmente a los jóvenes y otros colectivos vulnerables. Sin embargo, estas medidas se han implementado en un contexto de creciente tensión en el mercado inmobiliario, con incrementos sostenidos de precios tanto en compra como en alquiler, lo que generó un debate público intenso sobre la necesidad de establecer medidas más contundentes de regulación del mercado.

Más aún, porque su implementación efectiva fue desigual en diferentes territorios. "*En Valencia, por ejemplo, la mayoría de los propietarios están haciendo pasar los contratos como de cortar duración, dejando los contratos a 11 meses en lugar de darte un contrato regular, protegido por la ley*", expresa un ciudadano (Vall-llossera, 2024) evidenciando las dificultades para regular efectivamente el mercado. Aunado a la burocracia urbanística, la escasez de suelo y la falta de mano de obra cualificada ralentizan la ejecución de proyectos.

Por todo ese contexto, se entiende que las políticas de vivienda en España han oscilado entre el estímulo económico y la garantía de derechos sociales. Puesto que, durante décadas, se priorizó la propiedad mediante desgravaciones fiscales y subsidios a la construcción, lo que exacerbó la especulación y redujo el parque público (Bermejo Latre, 2010; RTVE, 2024). Sin embargo, fue con la crisis de 2008 que se evidenció la insostenibilidad de este modelo, pero fueron las respuestas posteriores, centradas en la austeridad, las que profundizaron las desigualdades.

Mas aún porque la ley proclamada en el año 2023 representa un avance al priorizar el alquiler social y la regulación de precios, pero su éxito dependerá de la coordinación interadministrativa y de superar resistencias políticas. Además, se requiere un enfoque integral que combine inversión pública, incentivos a la rehabilitación y políticas laborales que mejoren la capacidad adquisitiva (FOESSA, 2023; Vall-llossera, 2024).

Entonces, a manera de síntesis, un análisis a las políticas de vivienda implementadas en España durante el período 2008-2025 revela limitaciones estructurales significativas que han condicionado su efectividad. En primer lugar, la escasez histórica de vivienda social en España, que apenas representa el 2,5% del parque total (frente al 15-30% en otros países europeos), ha dificultado la capacidad de respuesta pública ante situaciones de emergencia habitacional.

Además, los sucesivos planes estatales han establecido objetivos ambiciosos de creación de vivienda protegida que no se han cumplido en su totalidad, debido a restricciones presupuestarias, falta de coordinación entre administraciones, obstáculos administrativos y urbanísticos.

En segundo lugar, el predominio de un enfoque de mercado en la provisión de vivienda ha limitado la capacidad de intervención pública efectiva. Debido a que las principales medidas implementadas han sido frecuentemente de carácter indirecto (incentivos fiscales, subsidios a la demanda) en lugar de intervenciones directas (construcción pública, regulación de precios), lo que generó en ocasiones efectos inflacionarios contraproducentes. Bajo una perspectiva analítica, las ayudas directas al alquiler, por ejemplo, han terminado en muchos casos siendo absorbidas por incrementos de precio en contextos de oferta inelástica, beneficiando más a los propietarios que a los inquilinos a los que pretendían apoyar.

Además, uno de los aspectos más paradójicos de la crisis habitacional española fue la coexistencia de un significativo parque de viviendas vacías junto con graves dificultades de acceso a la vivienda para amplios sectores de la población. Este fenómeno, ha persistido a lo largo del período analizado a pesar de diversos intentos de movilización de vivienda vacía hacia el mercado del alquiler. Donde incluso, las medidas implementadas, como recargos en el IBI para viviendas desocupadas o incentivos fiscales para su puesta en alquiler, han tenido un impacto limitado debido a dificultades en su implementación práctica y a la rentabilidad de la especulación inmobiliaria en contextos de incremento sostenido de precios.

Además, la concentración de la propiedad inmobiliaria en manos de grandes tenedores (entidades financieras, fondos de inversión y sociedades inmobiliarias) se ha intensificado tras la crisis de 2008, cuando miles de viviendas fueron adquiridas a precios reducidos por estos actores. Esta concentración generó dinámicas oligopolistas en determinados mercados locales, dificultando el acceso a la vivienda asequible, de igual forma, las intervenciones públicas dirigidas específicamente a limitar la capacidad especulativa de estos han enfrentado resistencias significativas y desafíos jurídicos que han limitado su efectividad.

Por lo cual, las discusiones actuales sobre política social de vivienda en España apuntan hacia la necesidad de estrategias integrales que combinen diversos instrumentos y aborden simultáneamente múltiples dimensiones del problema. Entre las propuestas más debatidas destacan el establecimiento de porcentajes mínimos obligatorios de vivienda protegida en nuevos desarrollos urbanísticos, proporcionales a las necesidades detectadas en cada territorio,

puesto que a través de esta medida se busca garantizar una oferta diversificada que incluya opciones asequibles, especialmente en entornos urbanos con mayor presión inmobiliaria.

Igualmente, relevantes son las propuestas orientadas a una mayor intervención pública en el mercado de alquiler, incluyendo la regulación de precios en zonas tensionadas y la gestión pública de pagos entre inquilinos y propietarios a fin de garantizar la declaración fiscal de todos los arrendamientos y evitar prácticas abusivas. Así como, la revisión sistemática de viviendas vacías para evaluar su habitabilidad y establecer sanciones si permanecen fuera del mercado durante períodos prolongados.

Entonces, se reconoce que el período comprendido entre 2008 y la actualidad ha representado un ciclo complejo para las políticas de vivienda en España, marcado inicialmente por una profunda crisis económica que transformó radicalmente el panorama inmobiliario y, posteriormente, por sucesivos intentos de regulación y normalización del sector. Puesto que, la problemática de la vivienda vacía, la especulación inmobiliaria, el acceso limitado a la vivienda, y la creciente tensión en los mercados de alquiler de las grandes ciudades han constituido ejes centrales de la cuestión habitacional que han requerido intervenciones públicas de distinta naturaleza y alcance.

Particularmente, porque la crisis de 2008 expuso las contradicciones de un modelo excesivamente orientado a la promoción de la propiedad privada y la construcción como motor económico, sin garantizar adecuadamente el derecho constitucional a una vivienda digna, por lo cual, han intentado abordar estas contradicciones con resultados desiguales, enfrentando obstáculos estructurales como la escasez histórica de vivienda social, la fragmentación competencial y la fuerza de los intereses económicos vinculados al sector inmobiliario.

Principalmente, porque el futuro de las políticas de vivienda en España depende de la capacidad para construir consensos sociales y políticos en torno a un nuevo paradigma que sitúe efectivamente el derecho a la vivienda en el centro de la acción pública, desarrollando instrumentos diversos adaptados a diferentes realidades territoriales y necesidades sociales. Puesto que, los sucesos anteriores, ofrecen lecciones sobre la importancia de la coordinación entre administraciones, y el valor de la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas de vivienda.

Conclusión

El recorrido desarrollado en este capítulo permitió comprender las principales transformaciones que ha atravesado la política social y habitacional en España desde principios del siglo XX hasta 2025. Puesto que, través de una revisión histórica, se identificaron los

momentos clave en que el Estado redefinió sus formas de intervención en el bienestar ciudadano, así como las condiciones económicas, políticas y sociales que orientaron dichas transformaciones. Debido a que, en cada una de las etapas analizadas, la vivienda se posicionó como una dimensión estratégica del modelo de desarrollo, en la que inciden tanto políticas públicas como dinámicas de mercado, tensiones territoriales y procesos de inclusión o exclusión social.

En ese sentido, durante la primera etapa, correspondiente al periodo previo a 1982, se abordó el desarrollo y legado del régimen franquista, así como, el proceso de modernización impulsado posteriormente. En este marco, como se explica, las políticas de vivienda fueron empleadas como mecanismo de control social y como eje de integración urbana, con una fuerte orientación hacia la propiedad individual y la construcción masiva de viviendas protegidas, lo que permitió constituir las bases materiales y normativas sobre las que se construiría el Estado de Bienestar democrático, aunque mantuvo elementos heredados de una visión tecnocrática y centralizada.

En la segunda etapa, comprendida entre 1980 y 2008, se analizó la consolidación del Estado de Bienestar en el marco de la transición democrática, el ingreso a la Comunidad Europea y el auge del ciclo inmobiliario, igualmente, esta fase estuvo marcada por la ampliación de derechos sociales, pero también por un proceso creciente de mercantilización de la vivienda, impulsado por políticas de promoción de la propiedad, desregulación del suelo y expansión del crédito hipotecario, configurando la visión de la vivienda de necesidad social hacia activo financiero, lo que transformó su función en la estructura económica del país y modificó el acceso habitacional.

La tercera etapa, que abarca el periodo 2008–2025, esta caracterizada por los efectos de la crisis financiera global y la implementación de reformas estructurales tanto en las políticas sociales como en el campo habitacional. Durante estos años, se intensificaron los problemas de acceso a la vivienda, especialmente en el mercado de alquiler, al mismo tiempo que se expandieron los procesos de gentrificación, desahucios y financiarización del parque habitacional. Frente a este escenario, se suscitaron limitaciones de las políticas tradicionales, así como la aparición de iniciativas alternativas impulsadas desde los gobiernos locales y la sociedad civil, lo que evidencia una reconfiguración del debate en torno al derecho a la ciudad.

En resumen, este capítulo permite discernir que la política social y habitacional en España se ha reconfigurado desde un modelo estatal de provisión hacia uno basado en la intermediación del mercado, con impactos diferenciados según las etapas históricas y los

niveles territoriales. En ese sentido, este análisis histórico-crítico resulta fundamental para comprender las respuestas actuales del Estado a las políticas sociales y de acceso a la vivienda ante los desafíos sociales que plantea el modelo vigente.

Entonces, a partir de este recorrido, el siguiente capítulo se enfocará en el análisis comparado de Perú y España, con el objetivo de comprender cómo los distintos modelos de política social y habitacional explicados inciden en la vida cotidiana y en el ejercicio del derecho a la vivienda de los ciudadanos, permitiendo identificar similitudes y diferencias en términos de impacto social de las estrategias habitacionales adoptadas en ambos contextos.

CAPÍTULO V: IMPACTO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN PERÚ Y ESPAÑA: DESAJUSTES, DESIGUALDADES Y DESAFÍOS ESTRUCTURALES

Introducción

El análisis desarrollado en los capítulos anteriores ha permitido reconstruir las trayectorias histórica-analítica de la política social y habitacional en Perú y España, visibilizando los contrastes en cuanto a su configuración refiere. Puesto que, en el caso peruano —analizado en el capítulo III—se identificó una transición hacia un modelo subsidiario centrado en el estímulo al mercado, en el caso español, se observó una evolución desde un esquema estatal de provisión hacia un modelo de mercantilización progresiva, tensionado por reformas, crisis y nuevas demandas sociales. Sin embargo, a pesar de estas diferencias estructurales, ambos casos comparten la capacidad de las políticas tanto sociales como habitacionales para incidir, directa o indirectamente, en los niveles de bienestar social.

Es por ello por lo que, en este capítulo, se propone analizar el alcance social de las políticas sociales de vivienda de Perú y España, centrándose en los efectos sociales generados en las poblaciones destinatarias, más allá de sus objetivos políticos o normativos. Puesto que, a lo largo de las últimas décadas, estas políticas han sido presentadas como mecanismos orientados a promover la inclusión social, reducir el déficit habitacional y fomentar la equidad. Sin embargo, autores como Julian Le Grand (1991) advierten que los fondos destinados a servicios sociales —incluida la vivienda— no siempre cumplen una función redistributiva vertical, sino que tienden a beneficiar a sectores dentro de una misma clase social, lo que limita su capacidad transformadora.

En este sentido, el análisis de las políticas de vivienda en ambos países exige ir más allá del diseño institucional o del enfoque técnico (marco lógico), para considerar su capacidad transformadora en contextos urbanos profundamente segmentados. Desde una mirada crítica, la comparación entre ambos modelos permitirá observar en qué medida estas políticas han contribuido a garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda o, por el contrario, han reproducido dinámicas de exclusión territorial y segmentación social.

Por ello, este capítulo examina las implicancias sociales de las políticas de vivienda en relación con la cohesión social, la integración urbana y el fortalecimiento de la ciudadanía social, puesto que como lo plantea Sen (2000), el bienestar no debe entenderse exclusivamente como la cobertura de necesidades básicas, sino como la ampliación efectiva de las capacidades para vivir con dignidad, seguridad y autonomía. Entonces, bajo esa mirada social, el acceso a una vivienda no puede reducirse a la disponibilidad de unidades habitacionales, sino que debe

entenderse como parte de un conjunto de condiciones materiales, simbólicas y territoriales que configuran el bienestar.

En ese sentido, a partir de una lectura crítica de Perú y España, se analizan los impactos diferenciales de los programas peruanos —centrados en subsidios y mercado formal— y de las políticas de vivienda pública y regulación del alquiler en el contexto español, todo ello, incidido por un marco de transformaciones que han redefinido el rol del Estado, a fin de identificar en qué medida estas políticas han contribuido a mitigar las desigualdades estructurales o, por el contrario, han reforzado dinámicas de exclusión residencial y segregación urbana, como ha advertido Le Grand (1991).

En síntesis, este capítulo explora la relación entre vivienda y bienestar desde una perspectiva comparada y multidimensional, reconociendo que el acceso a una vivienda adecuada constituye no solo una necesidad física, sino también un derecho social fundamental y un eje clave para la inclusión ciudadana, especialmente en contextos marcados por la fragmentación territorial, la desigualdad persistente y los límites del mercado como proveedor exclusivo de soluciones habitacionales.

5.1. Desajustes en las políticas de vivienda: las condiciones sociales reales

Como bien se ha señalado en el capítulo II, el eje central de las políticas sociales es lograr la reducción de desigualdades, sin embargo, en las últimas décadas se evidenció que existe una desconexión entre la política pública y las condiciones reales de las poblaciones beneficiarias, teniendo como resultado, programas sociales que, en su mayoría, no logran incidir en la mejora del bienestar. Por ejemplo, en el caso peruano, los programas *"Techo Propio" y "Nuevo Crédito Mivivienda"* han mostrado limitaciones en términos de inclusión social. Ya que Calderón (2012) a través de un estudio revela que *Techo Propio* ha alcanzado desde una mirada cuantitativa, solo el 30% de las metas proyectadas en su modalidad de adquisición de Vivienda Nueva.

De igual forma, *Nuevo Crédito MiVivienda* ha orientado gran parte de su financiamiento a viviendas accesibles para los sectores medios, excluyendo a quienes no cuentan con capacidad de endeudamiento y que forman parte de los sectores D/E. Lo cual, no solo refleja un problema de focalización, sino también una concepción reducida de lo que es, impacto social, puesto que la limitan al acceso formal a una vivienda y desvinculan las condiciones que permiten habitarla con dignidad.

En paralelo, en España, si bien las políticas de vivienda han estado históricamente más vinculadas a modelos de Estado de Bienestar, la evolución reciente ha mostrado también una

reconfiguración a la forma en cómo acceder a la vivienda. Principalmente, porque la crisis financiera de 2008 fue una respuesta a la especulación inmobiliaria y la financiarización del suelo, lo cual, tuvo un impacto en la seguridad residencial de miles de familias. Que aunado al aumento de los desahucios, la precarización del empleo y la escasa oferta de alquiler social expusieron las debilidades estructurales del modelo habitacional español y sus consecuencias sobre el bienestar de los hogares (FOESSA, 2013; Blyth, 2013).

Por tanto, y como se explicó en líneas anteriores, analizar el impacto social de las políticas de vivienda implica examinar no solo cuántas viviendas se construyen o entregan, sino en qué condiciones lo hacen, a quiénes benefician, cómo afectan las relaciones sociales y las oportunidades de desarrollo de los ciudadanos (Arends, 2013; Calderón, 2015).

Particularmente porque el análisis del impacto social de la vivienda debe articular dimensiones individuales y colectivas de la vida urbana, a fin de realizar un análisis a las relaciones de inclusión, participación y justicia territorial. Puesto que a través de esta perspectiva puede articularse una política de vivienda transformadora, capaz de incidir de manera significativa en la reducción de desigualdades y en la construcción de sociedades más cohesionadas y democráticas.

En esa línea de análisis, los programas sociales peruanos, han adoptado desde los años 80´s hacia adelante un modelo donde el rol del Estado se ha basado en el principio de subsidiariedad, delegando al sector privado la responsabilidad del diseño, ejecución y promoción de proyectos habitacionales, reservando para sí un rol de facilitador, que se traduce mediante la entrega de bonos y subsidios a la demanda (Calderón, 2012). Permitiendo así la expansión de la oferta privada de vivienda, que ha reproducido al mismo tiempo desigualdades, ya que la lógica del mercado tiende a concentrarse en aquellos segmentos de la población con mayor capacidad de pago, que signifiquen menos pérdida.

En este contexto, la intervención estatal no ha podido contrarrestar eficazmente los efectos del mercado inmobiliario, particularmente en lo que respecta al encarecimiento del suelo urbano, la informalidad de los asentamientos y la precariedad de los servicios urbanos en las periferias. Puesto que, la orientación de la inversión pública hacia los sectores medios, en detrimento de los sectores populares, ha puesto en debate la legitimidad de las políticas de vivienda como mecanismos de redistribución y garantía de derechos (Calderón, 2015). Situación que se agrava debido a la debilidad institucional del aparato estatal, que, como advierte Weber (1978), puede convertirse en una burocracia ineficiente, ocupada en gestionar sus propios intereses que por el cumplimiento de sus fines sociales.

Además, el desplazamiento de la acción estatal hacia mecanismos de mercado ha defendido una retórica que enfatiza la eficiencia, la autosuficiencia y la responsabilidad individual, por encima de principios como la equidad o el derecho universal a la vivienda. Esta transformación ideológica ha tenido efectos directos sobre la formulación de políticas públicas, al reducir la vivienda a un bien transable y desnaturalizar su contenido como derecho social. Como consecuencia, el papel del Estado se ha limitado a la regulación mínima del mercado, mientras que la planificación urbana, el control del suelo y la provisión de equipamientos colectivos han sido externalizados a sectores privados.

Por ello, a través de la teoría se determina que la legitimidad de la intervención estatal en vivienda no puede medirse únicamente en términos de eficiencia económica o número de unidades construidas, sino que debe evaluarse en función de su capacidad para reducir las desigualdades sociales y garantizar el acceso universal a una vivienda digna. En síntesis, un Estado "legítimo" en materia habitacional es aquel que reconoce el derecho a la vivienda como parte integral de la ciudadanía social, y que actúa como garante activo de ese derecho, y no solo como un administrador de subsidios o facilitador del mercado.

Más aún por las permanentes tensiones que existen entre el rol del Estado en las políticas de vivienda, las exigencias del mercado y los principios del bienestar, las cuales, se deben resolver a través de decisiones políticas que definan el modelo de sociedad que se busca construir. En este escenario, recuperar la centralidad del Estado como actor legítimo, planificador y redistributivo, aparece como condición a fin de reorientar las políticas de vivienda hacia objetivos de equidad, justicia y cohesión social.

Principalmente porque la especulación del suelo opera como una barrera estructural para el desarrollo de políticas de vivienda orientadas a la equidad. Tal como se ha demostrado en el caso peruano, dónde el crecimiento acelerado del valor del suelo urbano ha desbordado la capacidad de los programas de vivienda social para ofrecer soluciones habitacionales asequibles y bien localizadas. Como señala Calderón (2012), el programa Techo Propio no logró alcanzar más del 30% de sus objetivos iniciales, debido a que los promotores inmobiliarios no podían ofertar viviendas dentro del rango cubierto por los subsidios estatales, debido al alto costo del suelo.

Esta situación ha llevado a la expansión de proyectos de vivienda en zonas periféricas[22], los cuales se caracterizan por no contar con servicios básicos, equipamiento urbano y

[22] Distritos ubicados en Cono Norte, Cono Sur y Cono Este.

conectividad, lo que acentúa la segregación espacial y limita las oportunidades de integración social. Ya que estas áreas, lejos de integrarse a la ciudad, quedan marcadas por el aislamiento físico y simbólico, y sus habitantes deben enfrentar mayores costos de movilidad, dificultades para acceder a servicios esenciales, y escasa participación en la vida urbana, vulnerando el derecho a la ciudad defendido por Lefebvre (Calderón, 2015), convirtiéndose en ciudades dormitorio, cómo lo es el distrito de Mi Perú, en Lima Metropolitana.

Esto se debe, a qué la estructura del mercado inmobiliario ha favorecido la consolidación de actores privados que tienen participación e inciden de manera directa en las diversas fases del proceso habitacional —desde la adquisición de terrenos hasta el diseño, construcción, financiamiento y venta—, configurando un sistema donde la lógica de rentabilidad prevalece sobre la lógica social. Este modelo, denominado por Sabatini (1990) como *"sistema de promoción inmobiliario",* ha configurado la renta del suelo en parte de las ganancias generadas por el proyecto, en lugar de ser solo un componente de los costos de producción.

Lo que implica que el precio de la vivienda no solo refleja el costo del suelo, sino también la expectativa de en cuánto se está dispuesto a pagar por ese suelo, lo que paso a un ciclo especulativo que eleva artificialmente los valores de mercado (Topalov, 1984). Por ejemplo, en España, la dinámica especulativa se ha manifestado con mayor preponderancia desde mediados de los años noventa hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008. Durante este período, la liberalización del suelo y la financiación masiva al sector inmobiliario produjeron una expansión urbana sin precedentes, que fue profundamente desigual.

Principalmente porque la lógica de acumulación justificada en el endeudamiento privado y la valorización del suelo transforma un derecho social en un activo financiero. Por lo tanto, las consecuencias de esta dinámica fueron evidentes: el aumento exponencial del precio de la vivienda, la restricción del acceso para amplios sectores sociales, y, posteriormente, un oleaje de desahucios que afectó de manera directa a las familias más vulnerables (Blyth, 2013; FOESSA, 2013).

Entonces, este contexto permite identificar que, tanto en Perú como en España, las políticas de vivienda social han demostrado que pueden ser altamente vulnerables a estas dinámicas de mercado, más aún porque han adoptado posturas pasivas que han favorecido indirectamente la especulación, a través de subsidios a la demanda que terminan por incidir en los precios del mercado (Brain & Sabatini, 2006), contradiciendo así el objetivo redistributivo que fundamenta su existencia.

A ello se suma la falta de políticas públicas orientadas a intervenir en los submercados informales. En Perú, por ejemplo, el mercado informal de vivienda y alquiler ha continuado creciendo, desarrollándose sobre espacios adquiridos de manera ilegal, a través del tráfico de terrenos, que cada año va en aumento, puesto que los denominados *"promotores informales"* ofrecen viviendas sin cuotas iniciales ni control estatal. Y en paralelo, subsiste un mercado ilegal de alquiler de *"cuartos"* en barrios intermedios o periféricos, lo cual muestra una realidad alterna al sistema formal y evidencia el nulo éxito de las políticas públicas habitacionales (Calderón, 2015).

Principalmente, porque dichas políticas están marcadas por fuertes limitaciones estructurales, ya que, aunque los programas como *Techo Propio* o *Nuevo Crédito Mivivienda* han facilitado el acceso a una vivienda formal a ciertos sectores, su impacto en las condiciones de vida fue desigual. Ya que, por un lado, la focalización en sectores medios con capacidad de endeudamiento ha excluido a las familias con ingresos informales, sin capacidad de ahorro o con precariedad laboral (Calderón, 2012). Y por otro, la expansión periférica de la oferta ha supuesto una carga adicional para los ciudadanos, en términos de tiempo, dinero, transporte y acceso a servicios básicos, reduciendo significativamente los beneficios esperados.

Y como previamente se mencionó, el alto costo del suelo urbano ha obligado a muchos a buscar y acceder a viviendas ubicadas en zonas alejadas, carentes de equipamiento y con baja integración urbana. Esta condición ha debilitado el acceso a servicios de salud, educación y empleo, generando impactos negativos en el bienestar general del hogar. Como describe Calderón (2015), la política de vivienda en Perú ha operado "*como un conjunto de soluciones técnicas que no siempre se conectan con las necesidades reales de los ciudadanos*", repitiendo una lógica de oferta que privilegia el cumplimiento de metas cuantitativas sobre la mejora sustantiva de la calidad de vida.

Ello se agrava cuando se considera la masividad de la informalidad residencial, ya que, según datos del INEI (2023), aproximadamente el 74% de las viviendas en el Perú no cuentan con licencia de construcción, lo que refleja y corrobora un acceso predominantemente informal a la vivienda, caracterizado por la autoconstrucción, la carencia de seguridad jurídica, la baja calidad de materiales y la ausencia de planificación urbana. Ya que, si bien estas soluciones pueden satisfacer la necesidad inmediata de vivienda, están acompañadas de condiciones de precariedad y riesgo que afecta de manera directa a sus ocupantes (Pradilla, 1982; Cortés, 1995).

Por otro lado, España, presenta un parque habitacional con condiciones físicas y urbanísticas superiores en comparación con Perú, no obstante, el impacto sobre el bienestar fue fuertemente condicionado por las dinámicas económicas y laborales, derivadas de la crisis financiera de 2008, que afectó profundamente la estabilidad residencial de cientos de miles de hogares, más aún porque la vivienda, lejos de ser un factor de bienestar, se convirtió en una fuente de angustia, inseguridad y exclusión. Principalmente porque los procesos de desahucio han tenido efectos en la salud mental y física de los ciudadanos afectados, incrementando los niveles de estrés, depresión, ansiedad e incluso ruptura familiar (FOESSA, 2013).

A ello se suma, la reducción del parque de vivienda pública y la escasa oferta de alquiler social que dejó a amplios sectores sociales sin alternativas habitacionales viables, lo que consolidó el fenómeno del trabajador pobre[23]. Poniendo en evidencia que el acceso a la vivienda no está garantizado por la inserción laboral, y que el bienestar no depende solo del ingreso, sino también del funcionamiento estructural del sistema habitacional (Calderón, 2015; FOESSA, 2013).

Otro aspecto relevante para examinar en el impacto social de las políticas de vivienda es su efecto en la salud, puesto que la existencia de deficiencias estructurales, hacinamiento, falta de ventilación, o presencia de humedad puede provocar enfermedades respiratorias, estrés crónico, y afectaciones al desarrollo cognitivo de los niños. Estas condiciones, sumadas a la inseguridad del entorno y la lejanía de servicios, contribuyen a generar entornos de vida degradados, afectando las trayectorias de vida de los habitantes (Arends, 2013; Calderón, 2015).

Ya que evaluar el impacto de las políticas de vivienda en el bienestar colectivo implica ir más allá de indicadores físicos o legales, ya que requiere integrar una visión multidimensional que considere efectos materiales, simbólicos y sociales del habitar. Con la finalidad de examinar si las políticas de vivienda efectivamente mejoran la vida de los ciudadanos o si, por el contrario, reproducen nuevas formas de exclusión bajo una apariencia de formalización.

5.2. Desigualdades en la política de vivienda: la fragmentación urbana

Continuando con el análisis del impacto social de las políticas de vivienda en Perú y España, es preciso realizarlo no solo de manera individual, sino también a nivel familiar, puesto que las intervenciones en vivienda no solo configuran las condiciones de vida dentro del hogar,

[23] Ciudadanos con empleo formal que, sin embargo, no logran acceder a una vivienda adecuada por el alto coste de vida y los bajos salarios

sino también reconfiguran las relaciones sociales, debido a que modifican la composición sociocultural de los espacios urbanos y redefinen las formas de participación ciudadana. En ese sentido, evaluar el impacto de las políticas de vivienda implica considerar dimensiones como la integración social, el capital social, la gobernanza local, y las dinámicas de segregación y fragmentación urbana.

Principalmente porque la política de vivienda no puede entenderse únicamente como un mecanismo de provisión de bienes, sino también como un dispositivo que moldea, reproduce o mitiga desigualdades, y fortalece —o debilita— el tejido social, debido a que las decisiones sobre dónde se ubican las viviendas, cómo se diseñan, qué servicios los acompañan, y qué tipo de participación comunitaria se promueve, son claves para comprender el alcance real de las políticas en términos de integración social.

En el caso peruano, uno de los efectos negativos que resalta de las políticas de vivienda fue la consolidación de patrones de segregación residencial inducida, ya que el alto costo del suelo urbano en zonas centrales llevó a que la mayoría de los proyectos habitacionales promovidos por el Estado se localicen en periferia, y que no cuentan en su mayoría con un acceso adecuado a transporte público, servicios básicos, centros educativos o redes de salud (Calderón, 2015). Lo que restringe la movilidad de los habitantes, encarece su vida cotidiana, y los excluye simbólicamente del proyecto urbano central, confinándolos a espacios de baja visibilidad política y social.

Ya que, la distancia física de los centros urbanos y la precariedad de los entornos donde se levantan estas viviendas dificultan la construcción de relaciones sociales, reducen las oportunidades de asociatividad, y debilitan la formación de capital social. Paralelamente, la homogeneidad social de muchos proyectos —dirigidos a sectores con similares características socioeconómicas— refuerzan la segmentación del tejido urbano y limita la diversidad (Rodríguez & Sugranyes, 2009).

Prosiguiendo esa misma línea de análisis, las políticas de vivienda en Perú demuestran escasa preocupación por la promoción de procesos participativos reales, ya que, aunque en el discurso oficial se alude a la "articulación" que existe entre Estado, empresa y beneficiarios, en la práctica la toma de decisiones está fuertemente centralizada, y los mecanismos de participación suelen ser formales, informativos o consultivos, pero no vinculantes (Calderón, 2015) lo cual en la mayoría de los casos limita los derechos ciudadanos.

Por otro lado, en España, si bien la urbanización formal es más regulada y planificada, también se observan fenómenos de fragmentación urbana derivados de la financiarización del

suelo y la expansión del mercado inmobiliario, que responden a la construcción de urbanizaciones cerradas, la privatización de espacios comunes y la debilidad de la oferta pública de alquiler, todos ellas han favorecido procesos de segregación socioespacial, en los que ciertos sectores sociales se ven desplazados hacia zonas con menor acceso a servicios y oportunidades (FOESSA, 2013; Rodríguez & Sugranyes, 2009), lo que en los últimos años permitió que se reproduzcan desigualdades en el acceso a la ciudadanía urbana.

Mas aún porque la crisis del 2008 no solo llevó a la pérdida de empleo, desahucios masivos y el aumento del endeudamiento, sino que también provocaron la disolución de muchas redes comunitarias, el debilitamiento de las organizaciones vecinales, y el aumento del individualismo como estrategia de supervivencia. Y aunque surgieron movimientos sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), que promovieron formas innovadoras de acción colectiva, estas respondían más a la emergencia social que a una política institucional de fortalecimiento comunitario.

En esa línea, lo que resulta particular, y que tienen en común Perú y España, es la ausencia de criterios de mixtura social en el diseño de proyectos habitacionales, principalmente porque buscan la homogeneidad social y funcional de los nuevos conjuntos de vivienda, lo que dificulta la posibilidad de generar entornos inclusivos y diversos, convirtiendo a la ciudad en un espacio fragmentado, donde los barrios se configuran como enclaves monoclasistas, sin interacción ni circulación entre sectores sociales distintos (Calderón, 2015; Sabatini, 1990).

Todo ello repercute en la cohesión urbana, la vida comunitaria, las oportunidades de movilidad social y la construcción de un proyecto urbano común. Ya que un punto crítico en las políticas de vivienda es el diseño urbano que tiene, la existencia de áreas verdes, la accesibilidad peatonal, la seguridad del entorno y la calidad de los servicios colectivos que son elementos claves para favorecer la convivencia, el encuentro y la construcción de sentido de comunidad.

Principalmente porque su impacto tiene relevancia en el análisis de las políticas sociales con relación a la dimensión de lograr bienestar social, puesto que, la existencia de segregación espacial, debilidad en el capital social y la baja participación ciudadana son indicadores de bajos niveles de cohesión social. Por ello, se requiere reorientar la política de vivienda hacia modelos que integren criterios de inclusión urbana, diversidad social, planificación participativa y fortalecimiento del tejido comunitario como ejes centrales de intervención.

5.3. Desafíos estructurales en la política de vivienda: limitaciones institucionales

En el marco del presente análisis, es fundamental precisar que la relación entre políticas de vivienda y desigualdad resulta reveladora cuando se examina comparativamente, ya que, aunque Perú y España presentan contextos históricos, institucionales y económicos diferentes, también presentan particularidades, en cuanto al rol redistributivo del Estado en materia habitacional, frente al fortalecimiento de los mecanismos de mercado. Esta convergencia, expresada a través de la mercantilización del acceso a la vivienda, ha producido efectos diferenciados en términos de segmentación social, exclusión territorial y limitación del derecho a la vivienda como componente del bienestar.

Mas aún porque desde una perspectiva comparada, la política de vivienda en España se enmarca históricamente dentro del modelo de Estado de Bienestar europeo, caracterizado por una fuerte intervención pública en la provisión de bienes y servicios sociales. Sin embargo, este modelo desde finales del siglo XX hasta la fecha ha estado marcado por un proceso de liberalización y desregulación, particularmente en el ámbito habitacional, todo ello a través de incentivos fiscales, promoción de hipotecas y apoyo a la adquisición privada, lo que consolidó un patrón de acceso altamente dependiente del mercado, que estalló con fuerza durante la crisis inmobiliaria de 2008 (FOESSA, 2013).

En contraste, el caso peruano ha estado históricamente caracterizado por la debilidad institucional del Estado y por la centralidad de la informalidad como vía principal de acceso al suelo y la vivienda, teniendo a la política de vivienda fragmentada y orientada mayoritariamente a subsidiar la demanda (a través de bonos y créditos), y con una escasa capacidad para intervenir en el mercado del suelo o planificar territorialmente la expansión urbana (Calderón, 2015), actuando más como facilitador que como garante, dejando que el sector privado cumple un papel central en la oferta de soluciones habitacionales.

En paralelo en España, la masificación del endeudamiento hipotecario promovió el acceso a la propiedad incluso entre sectores de bajos ingresos, pero lo hizo bajo condiciones debatibles: tipos de interés volátiles, escasa regulación financiera y ausencia de mecanismos de protección social ante la pérdida de empleo o ingresos, lo que permitió que entre 2008 y 2014 más de 400 000 ejecuciones hipotecarias dejaron al descubierto la fragilidad estructural del sistema y su incapacidad para garantizar estabilidad residencial (FOESSA, 2013; Blyth, 2013).

En Perú, por otro lado, la exclusión opera de manera más directa: los sectores populares —que representan la mayoría de la población urbana— no acceden ni al crédito formal ni a los

programas de subsidio del Estado, debido a que los requisitos no consideran las condiciones reales del mercado de trabajo informal, ni las barreras estructurales que enfrentan los hogares de bajos ingresos. Como resultado, se ven forzados a acceder a la vivienda mediante la informalidad, la autoconstrucción o el alquiler en condiciones precarias (Calderón, 2012).

Lo cual generó una estructura dual: por un lado, un sistema formal de provisión habitacional orientado a los sectores medios (B y C); por otro, una expansión informal sostenida que reproduce la precariedad urbana y la inseguridad jurídica. Desde una mirada crítica, otra dimensión de la desigualdad se manifiesta en la distribución del gasto público en vivienda, en el caso peruano, por ejemplo, este gasto presenta un evidente giro hacia los sectores con mayor capacidad de pago, por lo tanto, los programas de subsidio a la clase media emergente concentran más recursos públicos que los dirigidos a los sectores populares, reconfigurando complementa su población objetiva.

Esto se evidencia a través de datos analizados del Fondo MiVivienda, donde el crédito subsidiado para vivienda media puede llegar a recibir hasta ocho veces más recursos que el destinado a vivienda popular, lo que contradice los principios de progresividad y equidad en la asignación del gasto social (Ministerio de Vivienda, 2006; Calderón, 2015). En contraste con España, donde el gasto público en vivienda ha sido históricamente mayor, ya que se ha concentrado en fomentar la propiedad y no en ampliar el parque de alquiler social, lo que resultó en una oferta limitada de alternativas habitacionales para los sectores más vulnerables, llevando a restringir la capacidad redistributiva de la política de vivienda.

Por ejemplo, la política social de vivienda peruana tiene una orientación que ha favorecido una redistribución horizontal (entre sectores con similares ingresos) más que una redistribución vertical que beneficie efectivamente a los más pobres (Le Grand, 1991), entrelazando la desigualdad en el acceso a la vivienda con la desigualdad territorial. De igual forma, los proyectos habitacionales suelen ubicarse en zonas céntricas, lo que acentúa la segmentación urbana y el aislamiento geográfico de los sectores populares, que se ubican en zonas periféricas o marginadas como también se les conoce.

Caso contrario sucede en España, donde el patrón de expansión urbana fue más planificado, a pesar de que la segregación residencial también fue significativa, especialmente en grandes ciudades como Madrid o Barcelona, donde la presión del mercado ha movilizado a los sectores con menores ingresos hacia la periferia, generando barrios vulnerables con baja calidad urbana (Rodríguez & Sugranyes, 2009).

Con síntesis, el enfoque comparativo revela que, pese a las diferencias institucionales y de contexto, tanto Perú como España han adoptado modelos de política de vivienda que tienden a responder a la dinámica interna, sin embargo, se encuentran también con la mercantilización del acceso a la vivienda, la débil intervención del Estado en el mercado de suelo, la focalización regresiva del gasto público y la falta de integración territorial han limitado el potencial redistributivo de estas políticas, que deberían haber sido ejes centrales de su diseño e implementación.

Cabe precisar que dentro de la gestión de programas sociales una vez culminada la implementación, se busca, en la fase posterior, "medir" el impacto social obtenido en los beneficiarios, no obstante, este se enfrenta a diversas limitaciones estructurales que van más allá de la voluntad política o de la disponibilidad presupuestaria. Principalmente, porque estos obstáculos se derivan de factores históricos, institucionales, económicos y culturales que configuran los márgenes de acción de las políticas públicas en contextos como Perú y España, ya que, al examinarlos, no solo se reconoce las limitaciones, sino que también permite examinar los resultados desiguales de las intervenciones habitacionales, a fin de plantear reformas orientadas a la equidad, la inclusión y la sostenibilidad.

En el caso peruano, una de las principales limitaciones, como se explicó en líneas anteriores, es la persistente informalidad del acceso a la vivienda, donde un alrededor del 64% de las viviendas en el país no cuentan con licencia de construcción (Tagle, 2016), y que ha sido históricamente tolerado, por no decir promovido, por el propio Estado. Esta informalidad se explica por la desconexión entre la política de vivienda formal —basada en créditos y bonos— y la realidad económica de los potenciales beneficiarios que no tienen acceso al crédito, carecen de empleo formal y no cumplen con los requisitos exigidos por los programas públicos (Calderón, 2012).

Además, la ausencia de una estrategia estatal integral para atender este universo informal genera una política excluyente, incapaz de intervenir en el mercado habitacional real, y se vuelve crónica debido a la ausencia de una regulación efectiva del mercado de suelo, la especulación inmobiliaria y la valorización artificial de los terrenos urbanos impiden el desarrollo de proyectos habitacionales bien localizados, accesibles y sostenibles. Igualmente, y como ha quedado evidenciado en la literatura, el elevado precio del suelo urbano en ciudades como Lima Metropolitana limita la viabilidad económica de las soluciones habitacionales sociales.

Todo ello “empuja” a los proyectos habitacionales en zonas periféricas mal conectadas (Calderón, 2015; Sabatini, 1990). Sostenido además por un sistema débil, donde la fragmentación de competencias entre distintos niveles de gobierno, la escasa articulación intersectorial, la limitada capacidad de los municipios y la burocratización de los procedimientos dificultan la implementación eficaz y coordinada de las políticas de vivienda. A ello se suma la fragilidad en la continuidad en las políticas públicas, que tienden a cambiar con los ciclos gubernamentales (5 años), aunado a la captura de las políticas por intereses económicos, lo que restringe aún más su orientación redistributiva.

Por otro lado, en el caso español, si bien el aparato institucional es más robusto, también se enfrentan desafíos, que revelan las vulnerabilidades del modelo habitacional basado en la propiedad financiada por el endeudamiento, puesto que la falta de un parque amplio de alquiler social, la debilidad de los mecanismos de protección frente a los desahucios y la ausencia de una política fiscal orientada a contener la especulación inmobiliaria son algunas de las principales limitaciones del sistema español (FOESSA, 2013), que aunado con los desafíos culturales e ideológicos son más complicados de resolver.

Más aún porque la vivienda está siendo concebida predominantemente como un bien de consumo o de inversión, más que como un derecho social, visión que ha sido reforzada por discursos que promueven la autosuficiencia individual, el emprendimiento y la propiedad privada como mercancía de compraventa (Calderón, 2015). Por ello la hegemonía cultural del mercado condiciona no solo la formulación, diseño o implementación de políticas sociales, sino también la percepción ciudadana sobre lo deseable y lo posible en materia habitacional.

De igual forma, otro aspecto que incide en el impacto social responde a la desconexión que existe entre la política de vivienda y otras políticas urbanas y sociales. Principalmente, porque los proyectos habitacionales se diseñan e implementan sin considerar su articulación con la infraestructura de transporte, los equipamientos educativos, de salud, el empleo local y los servicios sociales, lo que impide una intervención integral en el territorio y reduce el impacto de la vivienda como vector de inclusión social. Como advierte la literatura, los problemas sociales tienen dimensiones económicas y los problemas económicos tienen dimensiones sociales, por lo que si las políticas sociales, no abordan el tema económico no estarían cumpliendo su finalidad.

Más aún, porque en el diseño de programas, existe una excesiva focalización en soluciones financieras (bonos, créditos), que permiten activar el mercado, pero no responden a las condiciones reales de la demanda habitacional. En el caso peruano, esta lógica favorece a

promotores inmobiliarios y a la clase media emergente, pero margina a los sectores que no tienen capacidad de endeudamiento ni acceso a suelo formal. Por su parte, en España, la sobreexposición al crédito hipotecario, sin mecanismos efectivos de regulación y protección, colocó a millones de hogares en situación de vulnerabilidad cuando se produjo la crisis (Blyth, 2013).

En ese sentido se examina que, los programas sociales de vivienda no han tenido el impacto social esperado, puesto que existe una falta de participación ciudadana efectiva en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas de vivienda, ya que se considera a las comunidades como beneficiarias pasivas, sin voz ni capacidad de decisión sobre el tipo de vivienda, el diseño urbano, la localización o los servicios asociados, lo que limita la legitimidad de las intervenciones, reduce su sostenibilidad a largo plazo y desaprovecha el conocimiento local como insumo para la innovación social y la mejora continua.

En base a lo anterior, se permite corroborar que las políticas de vivienda en Perú y España enfrentan múltiples limitaciones y superarlas requiere no solo aumentar los recursos asignados, sino también transformar las lógicas institucionales, ideológicas y operativas que las sustentan, donde el modelo de política de vivienda más justo e inclusivo exige repensar el rol del Estado, centrado en alcanzar el bienestar colectivo.

Por ello el recorrido analítico realizado a lo largo de este capítulo permitió identificar no solo los límites estructurales de las políticas de vivienda en ambos países, sino también los impactos que tiene. Constatando que el diseño de estas políticas ha estado marcado por una fuerte influencia de la lógica de mercado, en detrimento de un enfoque centrado en el bienestar, la equidad y el derecho a la vivienda.

En ese sentido, en primer lugar, es necesario insistir en una concepción integral del bienestar, donde según Sen (2000), no solo se dé la satisfacción de necesidades materiales, sino que también se desarrolle la capacidad efectiva de los ciudadanos para avanzar su proyecto de vida en condiciones de libertad, dignidad y seguridad. Más aún, porque la vivienda no es un fin en sí mismo, sino un medio para expandir las libertades reales, por lo cual, el impacto de las políticas no solo debe ser medida por eficiencia, sino por eficacia, considerando aspectos como la calidad constructiva, la localización, el entorno urbano, la conectividad, la integración social, la participación y la sostenibilidad.

Por ello, el diseño de las políticas debe partir de un diagnóstico riguroso de las condiciones sociales, económicas y territoriales en las que se implementan. No se puede diseñar una política de vivienda sin comprender las características del mercado de suelo, los niveles de

informalidad, los patrones de urbanización, las capacidades institucionales del Estado, ni las trayectorias históricas de los asentamientos humanos populares (AA. HH). En el caso peruano, por ejemplo, la omisión de estos factores generó políticas desvinculadas de la realidad, que terminan excluyendo a la mayoría de la población urbana, que termina accediendo a la vivienda por vías informales e incluso ilegales (Calderón, 2015).

En este sentido, las políticas con enfoque en bienestar deben incorporar la realidad social, como eje transversal, principalmente por la diversidad de contextos urbanos —capitales, ciudades intermedias, zonas rurales— que exigen respuestas diferenciadas que tomen en cuenta las dinámicas locales, los actores sociales involucrados y las capacidades institucionales presentes en cada territorio, puesto que la estandarización de soluciones habitacionales demostró ser insuficiente y, en muchos casos, contraproducente.

Otra consideración clave es el rol del Estado como garante del derecho a la vivienda, lo cual, requiere recuperar su capacidad de planificación, regulación, financiamiento y control del desarrollo urbano, sin embargo, se ha limitado a subsidiar la demanda de vivienda sin intervenir estructuralmente en el mercado. Esta postura ha reducido su legitimidad y capacidad redistributiva, y para revertirlo se requiere fortalecer la institucionalidad pública, tanto en términos técnicos, políticos y sociales, que permitan generar condiciones para el desarrollo urbano inclusivo.

De igual forma, es indispensable repensar el modelo de financiamiento, ya que el gasto público en vivienda debe orientarse prioritariamente a todos, puesto que muchas veces por aplicarse esa focalización, o como me gustaría denominarlo "filtro" va en contra de los principios de progresividad, justicia y eficacia social. En Perú, el gasto ha favorecido a la clase media emergente a través de subsidios hipotecarios como el "Nuevo Crédito Mivivienda", por lo cual, se hace urgente corregir estas tendencias regresivas (Calderón, 2012), por otro lado, en España, la reorientación del gasto hacia el alquiler social, la rehabilitación de viviendas y la gestión pública del parque habitacional resulta ser una vía para recuperar el sentido social de la política.

Otro elemento central, en este análisis, es la participación ciudadana efectiva, ya que para que las comunidades no sean solo receptoras, sino también protagonistas en el ciclo de las políticas, con el fin de lograr fortalecer la legitimidad de las intervenciones, construir soluciones pertinentes, sostenibles y apropiadas. En este marco, la política de vivienda debe promover el fortalecimiento del tejido social, la creación de redes vecinales, y el empoderamiento de los habitantes, lo que en palabras de Lefebvre (1968), se entiende como

construir, decidir y crear una ciudad, haciendo de ella un espacio privilegiado de lucha y transformación social.

Por último, el diseño de políticas de vivienda con enfoque en bienestar requiere integrar la noción de derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968) a fin de lograr una estrategia de desarrollo urbano sostenible y justo, que garantice un hábitat digno, accesible y saludable, capaz de fomentar la cohesión social, reducir la pobreza urbana y promover la equidad territorial, dejando la mercantilización del espacio como eje central de la política de vivienda.

Mas aún porque para avanzar hacia políticas de vivienda con una mirada crítica, se requiere una transformación profunda en la manera de concebir, diseñar e implementar la intervención pública, superando la visión técnica, económica y fragmentada que ha predominado en las últimas décadas, con el objetivo de recuperar la mirada integral, participativa y redistributiva centrada en la vida digna de los ciudadanos y en la justicia urbana que antes tenía. Puesto que es necesario para enfrentar los desafíos sociales, ambientales y democráticos que atraviesan las ciudades y comunidades en el presente.

En síntesis, el capítulo explora de manera crítica y comparativa el impacto social de las políticas de vivienda en Perú y España, entendiendo dicho impacto como un fenómeno multidimensional que trasciende indicadores físicos y cuantitativos. A partir del análisis de los marcos conceptuales, los enfoques teóricos y los contextos políticos, económicos y sociales, revisados en capítulos anteriores, permitiendo evidenciar que las políticas de vivienda, tal como han sido diseñadas e implementadas en ambos países, presentan limitaciones para constituirse en verdaderos medios para alcanzar inclusión, equidad y bienestar social.

Ya que como se ha evidenciado, se ha defendido, la prevalencia de modelos orientados por la lógica de mercado, que se visualiza tanto en el caso peruano como en el español, además, la mercantilización del suelo, la focalización de los subsidios en sectores medios, y una débil intervención estatal en el control del valor del suelo y la planificación urbana han resultado en formas de exclusión residencial y fragmentación socioespacial. Lo que ha contribuido a la reproducción de desigualdades existentes, afectando directamente el bienestar de los sectores más vulnerables (Calderón, 2015; FOESSA, 2013).

De igual forma, se ha puesto en evidencia la desconexión que existe entre las soluciones habitacionales ofrecidas y las condiciones reales de vida de gran parte de la población. En Perú, esta desconexión se manifiesta en el acceso predominantemente informal a la vivienda y en la precariedad de los entornos urbanos periféricos; en España, en la sobreexposición al crédito hipotecario y en la falta de alternativas habitacionales estables, especialmente en régimen de

alquiler social. En ambos contextos, las políticas han tendido a operar bajo un paradigma tecnocrático y economicista, con poca consideración por un derecho a la vivienda y ciudad.

Entonces, en base a ese contexto, se puede identificar una serie de desafíos estructurales que limitan alcanzar el fin social de las políticas, ya que encuentran lugar en la debilidad institucional del Estado, la falta de regulación del mercado inmobiliario, la ausencia de enfoques territoriales integrados, la insuficiente participación ciudadana, y la orientación regresiva del gasto público, y superarlos requiere de una transformación profunda en el ciclo de vida de las políticas de vivienda, que debe partir antes que nada, del reconocimiento de la vivienda como un componente esencial del bienestar y de la ciudadanía.

Con el propósito de no solo mejorar la eficiencia de las intervenciones, sino, sobre todo, devolver a la vivienda su función social como garante de derechos, generadora de comunidad y base para una vida digna. Finalmente, este análisis lleva a repensar el papel del Estado no como un mero facilitador del mercado, sino como un actor central en la promoción de justicia social y cohesión territorial. Mas aún, porque las políticas de vivienda tienen un rol clave en la configuración de sociedades más inclusivas, resilientes y democráticas, a fin de construir el derecho de habitar la ciudad en condiciones de equidad y dignidad.

Conclusión

El presente análisis de las políticas de vivienda en Perú y España permite evidenciar cómo distintos modelos de intervención —condicionados por sus trayectorias históricas, estructuras estatales y orientaciones ideológicas— impactan de forma diferenciada en el bienestar social de las poblaciones destinatarias. Si bien ambos países han desarrollado políticas con enfoques distintos, comparten el hecho de que la vivienda se ha constituido como un componente clave del sistema de protección social, aunque tensionado por las dinámicas del mercado, la financiarización del suelo urbano y las desigualdades estructurales.

En el caso peruano, se ha observado la consolidación de un modelo de política de vivienda basado en subsidios a la demanda y en el incentivo a la participación del mercado formal como principal protagonista, lo que ha planteado desafíos significativos en términos de cobertura, sostenibilidad y equidad territorial. Por su parte, el caso español muestra una trayectoria vinculada inicialmente al modelo del Estado de Bienestar europeo, con una política de provisión más directa en etapas anteriores, que posteriormente fue desplazada por lógicas de mercantilización y ajustes fiscales, especialmente a partir de la crisis de 2008.

Este contraste ha permitido reconocer que el impacto social de las políticas de vivienda no puede evaluarse únicamente en términos de número de beneficiarios o unidades construidas,

sino que requiere una mirada más amplia, capaz de considerar dimensiones como la seguridad residencial, la integración urbana, la estabilidad a largo plazo y la garantía del derecho a la ciudad. Desde esta perspectiva, el acceso a una vivienda adecuada debe comprenderse como una condición habilitante del bienestar y como un derecho que permite ejercer plenamente la ciudadanía en contextos urbanos marcados por desigualdades profundas.

En esa línea, este capítulo ha puesto en evidencia que, tanto en Perú como en España, las políticas de vivienda —aunque diversas en su formulación— enfrentan tensiones comunes en cuanto a su capacidad real para generar cohesión social. Además, estas tensiones se agudizan en contextos de creciente urbanización, presión sobre el suelo, precariedad del empleo y segmentación del territorio.

Entonces, continuando con esta mirada analítica, en el siguiente capítulo VI se abordará la descripción de dos programas específicos: "Renta Joven" en el caso peruano y la "Bolsa de Vivienda de Alquiler" del Ayuntamiento de Barcelona en el caso español, donde el objetivo será examinar en qué medida estas iniciativas, enmarcadas dentro de los modelos previamente estudiados, y que permitan responder al planteamiento del problema de investigación.

CAPÍTULO VI: PROGRAMAS DE VIVIENDA EN PERÚ Y ESPAÑA: RENTA JOVEN Y BOLSA DE VIVIENDA DE ALQUILER

Introducción

Luego de haber analizado los marcos conceptuales, históricos y generales más relevantes de la política social y habitacional en Perú y España, el presente capítulo se orienta al estudio detallado de dos programas específicos de intervención pública en materia de vivienda: el bono Renta Joven, en el caso peruano, y la Bolsa de Vivienda de Alquiler, en el caso español, gestionada por el Ayuntamiento de Barcelona. Ambos casos permiten observar, desde una perspectiva descriptiva y normativa, cómo se configuran los mecanismos institucionales a través de los cuales se busca responder al problema del acceso a la vivienda en contextos urbanos diferenciados.

El estudio de estos programas responde a la necesidad de profundizar en un primer momento, en los componentes técnicos y procedimentales que los estructuran, identificando sus objetivos, criterios de acceso, condiciones de permanencia, características del perfil de beneficiarios y parámetros de habitabilidad requeridos. Esta revisión también permite comprender el papel de las entidades públicas involucradas, el grado de articulación institucional y los lineamientos bajo los cuales se gestiona la relación entre arrendadores y arrendatarios, así como entre el Estado y el mercado de vivienda.

En primer lugar, se examina el programa Renta Joven adscrito al Fondo MiVivienda e impulsado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú, abordando en un primer momento, sus antecedentes, para luego explicar, su origen, objetivos, requisitos de postulación, obligaciones de los beneficiarios y criterios aplicados para la selección de viviendas, además se aborda el perfil socioeconómico al que se dirige el programa, así como de los factores que condicionan su continuidad o pérdida.

En segundo lugar, se presenta la estructura de la Bolsa de Vivienda de Alquiler, implementada por el Ayuntamiento de Barcelona como estrategia pública de intermediación en el mercado de alquiler. Esta sección revisa los antecedentes de la política de vivienda local, su revisión histórica, los actores institucionales involucrados, las características del parque de viviendas ofrecido, los criterios de selección para propietarios e inquilinos, y las condiciones bajo las cuales se formalizan los contratos.

En conjunto, este capítulo se limita a explicar ambos programas como punto de partida para el análisis posterior de sus efectos e impactos. Su finalidad es ofrecer una caracterización detallada de los dispositivos actuales de política de vivienda que, en el siguiente capítulo, serán

analizados desde una perspectiva evaluativa y comparada, en función de su capacidad para responder a las necesidades habitacionales y contribuir efectivamente al bienestar social de las poblaciones destinatarias.

6.1. Programa de vivienda en Perú: Renta Joven

6.1.1. Antecedentes

Antes del programa Renta Joven, en Perú existieron diversos programas y proyectos orientados a atender la problemática del acceso a la vivienda, especialmente para sectores vulnerables, aunque con un enfoque más limitado en cuanto a la oferta de alquiler social. Puesto que como se ha explicado en el capítulo III, la política de vivienda social en Perú se ha centrado en la construcción y entrega de viviendas a través de programas de acceso a la propiedad, con menos énfasis en soluciones de alquiler.

Sin embargo, uno de los antecedentes relacionado con el alquiler, fue el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), creado en 1991, que financió proyectos de infraestructura y apoyo social para poblaciones en situación de pobreza, incluyendo iniciativas relacionadas con vivienda y desarrollo productivo en zonas rurales y urbano marginales. Aunque no era un programa específico de alquiler, FONCODES representó un esfuerzo estatal por mejorar las condiciones habitacionales de sectores vulnerables mediante proyectos sociales integrales.

Además, a lo largo de las décadas previas, se ha priorizado la búsqueda de vivienda propia, más que la oferta de alquiler, en este sentido, la vivienda social se gestionaba principalmente a través de subsidios para compra o construcción, y programas que buscaban atender la demanda de vivienda propia, dejando de lado un mercado formal de alquiler social.

En resumen, antes de Renta Joven, la política pública en vivienda en Perú estuvo más orientada a la promoción de la propiedad mediante subsidios y proyectos de construcción social, con programas como FONCODES que apoyaron integralmente a poblaciones vulnerables, pero sin un programa estatal específico y masivo para facilitar el acceso al alquiler social, en ese sentido, Renta Joven representa una innovación, al ser un primer esfuerzo por abordar el alquiler como una solución habitacional para jóvenes y sectores con dificultades para acceder a la vivienda propia

6.1.2. Contexto y origen del programa

El programa Renta Joven surge en Perú en medio de un contexto de significativas deficiencias en el sector habitacional, particularmente en lo que respecta a la población joven de escasos recursos. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI,

2018), el 63% de las edificaciones residenciales en el país se erigen sin la debida licencia de construcción, lo cual evidencia una preponderancia de la autoconstrucción, fenómeno especialmente notorio en Lima Metropolitana y en zonas socioeconómicamente vulnerables. Esta realidad conlleva implicaciones sustanciales en términos de calidad y seguridad de las viviendas disponibles.

Por ello, durante el gobierno de Martín Vizcarra, el Congreso de la República aprueba un 11 de abril de 2019 el programa social de vivienda Renta Joven, y contempla en sus lineamientos la asignación de un subsidio de hasta S/. 500 soles a quienes cumplan con determinados criterios socioeconómicos, a fin de mejorar el acceso a viviendas de calidad para el segmento joven de la población, y de manera indirecta, abordar las problemáticas derivadas de la autoconstrucción y la carencia de licencias, factores que inciden significativamente en la dinámica del mercado de alquiler, especialmente en los sectores socioeconómicos más vulnerables.

Cabe mencionar que el Bono Renta Joven constituye un instrumento de política pública implementado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), y destinado a unidades domésticas o agrupaciones ciudadanas compuestas por mínimo dos integrantes en el rango etario de 18 a 40 años. Este subsidio tiene un doble propósito estratégico, en primer lugar, facilitar el acceso a arrendamientos formalizados en viviendas que cumplan estándares de habitabilidad, mientras simultáneamente promueve la capitalización para la adquisición inicial de propiedades residenciales. Más allá del alivio económico inmediato en costos de alquiler, el programa busca institucionalizar el mercado de viviendas en arriendo mediante la incorporación de inmuebles al circuito formal, generando externalidades positivas en la regulación del sector.

El bono Renta Joven equivale al 0.118% de una UIT (S/ 607.70) para el año 2024, y es otorgado por un periodo de 5 años o 3 meses como mínimo, y se divide en dos partes: un 70% para el pago del alquiler mensual; y un 30% que ayudará a los beneficiados a ahorrar para la inicial de un inmueble del programa adscrito al Ministerio de Vivienda ya sea Techo Propio o MiVivienda al culminar este subsidio.

Este ahorro contribuirá a acumular fondos para la cuota inicial de una vivienda propia que equivaldría aproximadamente a S/. 9,000, que representa un 36% de la cuota inicial de una vivienda propia, estimada entre S/. 20,000 y S/. 30,000 soles. Igualmente, el programa establece que los beneficiarios deben alquilar viviendas cuyo costo mensual se encuentre entre S/. 890 y S/. 1,840.

Entonces, para poder lograr ello, el programa articula tres objetivos estratégicos interrelacionados: garantizar el acceso residencial mediante arrendamientos formalizados, institucionalizar los contratos de alquiler, y facilitar procesos de acumulación patrimonial juvenil para la adquisición de vivienda. Esta triada operacional se alinea con los principios rectores de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, generando expectativas positivas en segmentos poblacionales históricamente excluidos de intervenciones habitacionales. Cabe señalar que la implementación inicial priorizó cohortes etarias menores de 30 años, ampliándose posteriormente a grupos de mayor edad.

Complementariamente, se instituyó el Registro Administrativo de Arrendamiento para Vivienda (RAV) como mecanismo de formalización y transparencia del mercado de renta peruano. Este instrumento constituye la infraestructura jurídica necesaria para impulsar modalidades financieras innovadoras como el rent-to-own (alquiler con opción de compra) y los esquemas de leasing inmobiliario, diseñados específicamente para unidades familiares con restricciones de acceso al crédito hipotecario tradicional.

6.1.3. Objetivos y proceso de postulación

a) Proporcionar ayuda económica, cubriendo el costo del alquiler mensual.
b) Subsidiar el 70% del costo del alquiler de la vivienda, lo que permite a los beneficiarios acceder a una vivienda asequible. El 30% restante se destina al ahorro para la cuota inicial de una vivienda del programa Techo Propio o Mivivienda.
c) Ofrecer flexibilidad en cuanto al monto del alquiler, permitiendo a los beneficiarios elegir viviendas que se ajusten a sus necesidades y presupuesto.
d) Acceder a viviendas que cumplen con condiciones de habitabilidad.
e) Incentivar el ahorro a largo plazo, que permita a los jóvenes acumular ahorros significativos durante el período de subsidio, lo que facilita la compra de una vivienda propia en el futuro.
f) Tener requisitos accesibles para acceder al bono.
g) Entregar el bono sin cargo de restitución por parte de los beneficiarios.
h) Realizar el desembolso del ahorro del bono al finalizar el período de cinco años, y los beneficiarios tienen un plazo máximo de un año para solicitar el desembolso del ahorro destinado al pago, a partir del vencimiento del plazo máximo del bono.

Proceso de postulación

Dentro del programa Renta Joven, hay una serie de procedimiento a seguir, para poder adquirir el subsidio, y a continuación se detalla cada uno de ellos:

1. Informarse sobre los requisitos

2. Revisar convocatorias vigentes en la página web del Fondo Mi Vivienda o el diario El Peruano para verificar si hay convocatorias vigentes y las ciudades participantes.

    a) Completar el formulario de postulación que está en la página web del Fondo Mi Vivienda, en la Vitrina Inmobiliaria (Lima) o en los Centros de Atención al Ciudadano (CAC).

    b) Formulario de postulación que incluye datos de los integrantes del grupo familiar (GF) o grupo no dependiente (GND), tales como nombres, DNI, edad, Estado civil, grado de instrucción, salario mensual, entre otros.

    c) No se requiere presentar documentación adicional al momento de postular, ya que el Fondo Mi Vivienda realizará la corroboración respectiva.

3. Presentar el formulario completo en la oficina del Fondo Mi Vivienda dentro de las fechas establecidas en la convocatoria.

4. Verificar si el grupo fue seleccionado a través de la página web del Fondo Mi Vivienda o llamar al 0800 12200 para confirmar si el grupo fue seleccionado.

5. Evaluar las condiciones del inmueble:

    a) Como primer punto a considerar es que la vivienda debe tener un alquiler mensual entre S/ 890 y S/ 1,840 y contar con servicios básicos como agua, desagüe y electricidad. Además, debe disponer de un ambiente multiuso, una zona de dormitorio y un baño con puerta, lavatorio, ducha e inodoro. También es necesario que cuente con conformidad de obra y declaratoria de edificación emitida por el municipio.

    b) En segundo lugar, el inmueble debe ser propiedad del arrendador e inscrito en Registros Públicos, y si el inmueble tiene cargas o gravámenes, estas deben ser conocidas por las partes y no deben comprometer el cumplimiento del contrato.

6. Suscribirse a un contrato de arrendamiento:

    a) Completar el Formato Único de Arrendamiento (FUA), el cual se encuentra disponible en la web del Fondo Mi Vivienda. El contrato debe incluir datos del propietario e inquilino, forma de pago, garantía y cláusulas adicionales.

b) Luego se debe firmar el contrato en una notaría o juzgado de paz letrado autorizado con convenio con el Fondo Mi Vivienda para que sea válido y remitido a la entidad correspondiente.

7. Depositar el alquiler mensual menos el bono:
    a) Una vez recibido el contrato, el Fondo Mi Vivienda enviará un cronograma mensual de pagos y un número de cuenta corriente del Banco de la Nación.
    b) Posterior a ello, se deposita el monto pactado menos los S/ 350.00 (para el año 2024 oscila en 420 soles) que te otorga el Bono Renta Joven. El Fondo Mi Vivienda completa el monto restante y notifica al propietario para su cobro.
8. Evaluación y selección:
    a) El Fondo MiVivienda evalúa y selecciona a los beneficiarios basándose en los criterios establecidos.
    b) Los resultados se publican en la página oficial del MVCS, y se notificará a los beneficiarios por correo electrónico.

Cabe mencionar, que en el año 2019 el proceso de postulación fue presencial a excepción del año 2020 y 2021 que a causa del Covid-19 el proceso fue virtual. Cabe señalar que, además, si en el proceso no se identifica el incumplimiento de requisitos, pero luego se comprueba, la pareja o grupo pierde el bono y no podrá acceder a otros beneficios de vivienda social.

6.1.4. Perfil de los beneficiarios

6.1.4.1. Requisitos para acceder al Bono Renta Joven

a) Edad y estado civil: Tener entre 18 y 40 años al momento de la postulación y formar un grupo familiar (GF) o grupo no dependiente (GND) de al menos dos ciudadanos. Cabe precisar que, en la primera etapa del programa, solo se aceptaban postulantes hasta 30 años.
b) Ingreso familiar: El ingreso mensual total del grupo no debe superar los S/ 3,715.00, información correspondiente al año 2024.
c) Propiedad inmobiliaria: Ningún miembro del grupo debe ser propietario, copropietario de una vivienda, terreno o aires independizados y no debe hasta ese momento haber recibido apoyo habitacional del Estado anteriormente ni estar postulando a otros programas similares (FONAVI, ENACE, FMV S.A, BANMAT).
d) Situación de deudores: El jefe de hogar no debe estar incluido en el Registro de Deudores Judiciales Morosos (REDJUM).

Vivienda para alquilar:

La vivienda debe ser habitable (minidepartamento, departamento, casa, módulo básico con acceso a servicios públicos), y debe ser propiedad del arrendador y estar inscrito en Registros Públicos. Además, las cargas o gravámenes del inmueble deben ser conocidas por las partes al momento de contratar y también debe existir un acuerdo entre arrendador y arrendatario sobre las condiciones del contrato, el cual también deberá encontrarse en el Registro Administrativo de Arrendamiento para Vivienda (RAV).

De igual forma, la vivienda en alquiler no debe superar los S/ 1,840 mensuales, y en caso de tratarse de un departamento en un edificio, las condiciones pactadas no pueden contradecir el Reglamento Interno. Del mismo modo, es fundamental cumplir con los pagos del alquiler, ya que, si el grupo se separa durante el proceso o al finalizar los cinco años, perderá el bono. De igual forma, cualquier incumplimiento de los requisitos tras la entrega del beneficio resultará en su pérdida, obligando a la devolución del dinero recibido y excluyendo al grupo de futuros programas de vivienda social.

Cabe precisar que para poder aplicar al subsidio económico se debe esperar a la apertura de una nueva convocatoria por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) a través del diario El Peruano o si es anunciada por el Fondo Mivivienda.

6.1.4.2. Obligaciones y condiciones del beneficiario

En primer lugar, los beneficiarios del Bono Renta Joven deben utilizar el bono exclusivamente para el pago del alquiler de la vivienda seleccionada, porque cualquier desviación en el uso del subsidio no está permitida. Desde una mirada crítica, para mantener el bono, los beneficiarios deben cumplir con todas las condiciones establecidas por el programa. Esto incluye el pago puntual del alquiler y la permanencia en la vivienda durante el período acordado en el contrato de arrendamiento.

En tercer lugar, el contrato debe estar en el Registro Administrativo de Arrendamiento para Vivienda (RAV), algunos de los documentos que se registran son: contratos que utilicen el FUA (Contrato de Alquiler), FUAO (Contrato de Alquiler - Compra) y FUAL (Contrato de Leasing), que son remitidos por notarios o jueces de paz letrados.

Los pagos de alquiler deben realizarse una vez al mes, conforme a la última modificación del reglamento de Renta Joven, que elimina la posibilidad de hacer dos o más pagos de cuotas en un solo mes.

6.1.4.3. Causales de pérdida del bono

Entre las causales de pérdida del bono se encuentran:

a) Incumplimiento de pagos, la cual es una causa directa para la pérdida del beneficio.
b) Subarrendar la vivienda para fines distintos a los de vivienda personal o familiar.
c) Incumplimiento de requisitos establecidos en el reglamento del programa.
d) No encontrarse dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad respecto al arrendador del inmueble.
e) Separación del Grupo Familiar: El bono también se pierde si el grupo familiar se separa durante el proceso o al final de los cinco años de subsidio.

En caso de pérdida del bono por incumplimiento, el beneficiario deberá devolver todo lo entregado. Además, no podrá acceder a otros beneficios de vivienda social en el futuro.

6.1.5. Características y ubicación de la vivienda

a) La vivienda debe contar con una conformidad de obra emitida por la municipalidad del distrito, que garantiza que la construcción cumple con las normas y regulaciones locales. De igual forma, se requiere una declaratoria de edificación también emitida por la municipalidad, confirmando que el inmueble está legalmente autorizado para ser habitado.
b) La vivienda debe disponer de servicios básicos como agua, desagüe y electricidad. Estos servicios son imprescindibles para el funcionamiento diario y la habitabilidad del inmueble.
c) Debe haber al menos un ambiente multiuso, que puede ser utilizado como sala, comedor o área de estar, también debe contar con al menos una zona destinada a dormitorio, proporcionando un espacio separado para el descanso, el cuarto de baño debe estar equipado con una puerta, lavatorio, ducha e inodoro.
d) El costo mensual del alquiler debe estar en el rango de S/. 890 y S/. 1,840, el cual puede variar dependiendo del valor de la UIT (Unidad Impositiva Tributaria), y el bono podrá ajustarse anualmente según este valor.
e) Propiedad e Inscripción:
    - El inmueble debe ser propiedad del arrendador para asegurar que el arrendador tiene derecho a alquilar el inmueble.
    - Se debe verificar que el inmueble no esté hipotecado ni tenga cargas que puedan comprometer el cumplimiento del contrato de arrendamiento.
f) Contrato de Arrendamiento:

- El contrato debe ser firmado en una notaría autorizada por el Fondo MiVivienda. Este proceso asegura que el contrato sea legalmente válido y que ambas partes (arrendador y arrendatario) están comprometidas con los términos acordados.
- El contrato debe ser elaborado utilizando el Formato Único de Arrendamiento (FUA), disponible en la web del Fondo MiVivienda.

Ubicación de las viviendas

Según el estudio de mercado de edificaciones urbanas de Lima y Callao y la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) (2018) existe una diferenciación entre los montos de alquiler, encontrando que los distritos con el menor precio están ubicados en: Lima Norte, Sur y Este, como Villa El Salvador entre otros, considerados también como periféricos.

De igual forma, otros datos planteados en el diseño del programa son:

- Distritos excluidos: Los distritos que conforman *Lima Top*, como Barranco, La Molina, San Isidro, Miraflores, San Borja y Santiago de Surco, no son potenciales para recibir el bono debido a que los departamentos están muy por encima del rango.
- Incentivo del Bono Renta Joven: El programa Renta Joven está diseñado para incentivar el mercado de viviendas en algunos distritos de ingresos medios y bajos.
- Áreas de impacto: Se espera que el bono mejore la dinámica en zonas de Lima Norte, Lima Este y Lima Sur. También se dará en San Miguel, La Victoria, Centro de Lima, Ate y Chorrillos.

6.2. Programa de vivienda en España: Bolsa de Vivienda de Alquiler

6.2.1. Antecedentes

Antes de la creación de la Bolsa de Vivienda de Alquiler en España, que busca facilitar el acceso a viviendas en alquiler a precios asequibles y fomentar el alquiler social, existieron diversos programas y proyectos orientados a promover el alquiler, aunque con un alcance más limitado y disperso. Ya que, históricamente, el parque de vivienda protegida en alquiler en España ha sido muy reducido, representando apenas un pequeño porcentaje del total del parque habitacional, con cifras en torno al 0,5% al inicio de la década de 2010.

Entre los programas previos destacan iniciativas impulsadas por entidades financieras y organizaciones sociales. Por ejemplo, algunas cajas de ahorros desarrollaron programas solidarios con un número limitado de viviendas destinadas al alquiler social, como el Programa Solidario de La Caixa que gestionaba alrededor de 3,000 viviendas para colectivos vulnerables. También organizaciones sin ánimo de lucro, como Cáritas, participaron en la promoción de

viviendas en alquiler a precios inferiores al mercado para familias en riesgo de exclusión social, ampliando así el concepto de alquiler protegido.

Además, como ocurre en el caso peruano, la política pública española tradicionalmente se ha centrado en la promoción de vivienda protegida para compra mediante subsidios y deducciones fiscales, más que en el desarrollo de un parque público de alquiler social. Puesto que, la vivienda protegida en régimen de compraventa fue impulsada con ayudas a la construcción y beneficios fiscales para los adquirentes, pero estas medidas no favorecieron el crecimiento significativo del alquiler social.

En esa misma línea, el contexto de crisis económica y la burbuja inmobiliaria, permitió identificar que la demanda de alquiler social comenzó a ser más visible, y se reconoció la necesidad de ampliar el parque de viviendas en alquiler a precios asequibles para atender a hogares con rentas bajas o en riesgo de exclusión. Sin embargo, antes de la Bolsa de Vivienda de Alquiler, estas iniciativas eran fragmentadas, con escasa coordinación estatal y limitada capacidad para generar un parque de alquiler social amplio y accesible.

En resumen, antes de la Bolsa de Vivienda de Alquiler en España, los programas y proyectos de alquiler social se caracterizaban por su reducido tamaño y alcance, impulsados principalmente por entidades financieras, organizaciones sociales y políticas públicas centradas en la vivienda protegida para compra, con un parque de alquiler social muy limitado y sin un programa estatal masivo y coordinado que facilitara el acceso al alquiler a sectores vulnerables.

6.2.2. Contexto histórico del programa

La crisis económica global a principios del siglo XXI tuvo un profundo impacto en España, y Barcelona no fue la excepción, ya que esa recesión provocó un aumento del desempleo y una caída significativa en el poder adquisitivo de las familias que antes podían permitirse pagar un alquiler, ya que, comenzaron a enfrentar serias dificultades para hacerlo, puesto que la pérdida y precariedad laboral aumentaron la inseguridad económica, lo que agravó la demanda de viviendas a precios asequibles.

Este aumento acelerado en los precios del alquiler fue impulsado por varios factores, uno de los más significativos fue la creciente demanda de viviendas debido al auge del turismo, que convirtió muchas propiedades residenciales en alquileres de corta estancia (Airbnb). Además, la gentrificación de varias zonas de la ciudad atrajo a inversores, residentes de alto poder adquisitivo y desplazó a aquellos que no lo tenían, intensificando aún más la presión sobre el mercado inmobiliario que no solo elevó los alquileres, sino que también modificó el

tejido social de la ciudad, desplazando a las comunidades tradicionales y cambiando la dinámica de los vecindarios.

El resultado de esta configuración fue el incremento en los precios, teniendo como resultado una profundización de las desigualdades sociales en la ciudad. Puesto que, grupos vulnerables, incluyendo jóvenes, inmigrantes, familias de clase media y baja, y ciudadanos mayores con ingresos fijos, comenzaron a desplazarse del centro y de los barrios tradicionales de Barcelona, viéndose obligados a vivir en la periferia de la ciudad, donde los precios eran más bajos, pero con un acceso más limitado a servicios y oportunidades laborales.

Ante esta situación, el Ayuntamiento de Barcelona, bajo la dirección de administraciones con una orientación política más social, decidió implementar políticas sociales para mitigar estos problemas. La "Bolsa de Vivienda de Alquiler" es una de ellas, diseñada para mediar entre propietarios e inquilinos con el objetivo de ofrecer viviendas a precios más accesibles. El programa incentivo a los propietarios a alquilar sus viviendas a precios por debajo del mercado, a cambio de una serie de garantías ofrecidas por el Ayuntamiento, como seguros contra impagos, asistencia en la gestión del alquiler y beneficios fiscales.

Análisis cronológico del programa

El programa "Bolsa de Vivienda de Alquiler" inició en el año 2005, y fue una de las primeras iniciativas del Ayuntamiento de Barcelona para hacer frente a los desafíos del mercado de alquiler y garantizar el acceso a la vivienda a precios asequibles en la ciudad.

Además, tenían como principal objetivo aumentar la oferta de vivienda asequible en Barcelona y estabilizar el mercado de alquiler, que había sido profundamente desregulado, proporcionando un marco de seguridad para los propietarios, de esa forma, el Ayuntamiento buscaba fomentar la participación en el programa y, por ende, ampliar la disponibilidad de alquileres asequibles, reduciendo el desplazamiento de residentes y mantener la diversidad social en la ciudad.

Fue en 2009, que se produjo un cambio crucial cuando el Consorcio de la Vivienda de Barcelona asumió la gestión de la Bolsa de Vivienda de Alquiler Social y la Bolsa Joven de Vivienda, puesto que antes, ambas bolsas estaban gestionadas por el Patronato Municipal de la Vivienda y la Concejalía de Juventud del Ayuntamiento de Barcelona, respectivamente. Esta integración buscaba unificar criterios de gestión y mejorar la eficiencia del programa, facilitando el acceso a la vivienda de alquiler para un segmento más amplio de la población.

Adicionalmente, se llevó a cabo la transferencia del código fuente de la aplicación de ADIGSA (entidad dedicada a la promoción y gestión de viviendas públicas), con el objetivo de adaptar la tecnología existente a las características y necesidades específicas de Barcelona, buscando mejorar la gestión y el seguimiento de las viviendas disponibles, así como en ofrecer un servicio más eficiente a los usuarios.

En paralelo, en el 2010 se redactó y aprobó el *Reglamento de la Bolsa de Vivienda de Alquiler*, estableciendo un marco normativo claro para la gestión de las diferentes bolsas de alquiler bajo un único criterio, que permitió estandarizar los procedimientos, garantizar una mayor transparencia y eficiencia en la gestión del programa. También comenzó el desarrollo de herramientas informáticas que facilitaran la gestión de la Bolsa, incluyendo un portal de pisos en alquiler diseñado para simplificar la búsqueda de viviendas para los usuarios y agilizar los procesos administrativos.

En 2011, el portal comenzó a funcionar, permitiendo a los usuarios acceder de manera sencilla a información actualizada sobre las viviendas disponibles en la Bolsa lo que modernizó y agilizó la forma en que los ciudadanos de Barcelona podían buscar y encontrar viviendas de alquiler asequibles. Ese mismo año, se estableció la mediación de alquileres como una prioridad, especialmente para ciudadanos con ingresos que no superaran 4,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Esta medida fue crucial para asegurar que los ciudadanos con menos recursos pudieran acceder a viviendas en condiciones económicas favorables.

En 2012, la Bolsa continuó mejorando sus procesos y se realizaron adaptaciones en la normativa y en las herramientas de gestión para hacer el programa más eficiente y eficaz. Se optimizaron procesos internos del programa, mejorando la capacidad para gestionar las solicitudes de alquiler y mantener un seguimiento adecuado de las viviendas disponibles en la Bolsa.

En ese sentido, un año clave fue el 2013 ya que marcó una etapa de expansión para el programa, mejorando las estrategias de captación de viviendas y se introdujeron nuevas medidas para optimizar la atención a los usuarios, permitiendo que un mayor número de ciudadanos pudieran acceder a viviendas de alquiler asequibles, resultando una gestión más eficiente frente a las solicitudes de alquiler.

Fue durante el periodo 2014 - 2019, que la Bolsa de Vivienda de Alquiler se consolidó como un recurso fundamental en la política de vivienda de la ciudad, ya que, se intensificó la coordinación con otros recursos residenciales y políticas sociales, permitiendo un enfoque más

integral en la gestión de la vivienda de alquiler asegurando que el acceso siguiera siendo una opción viable para los sectores más vulnerables de la sociedad, logrando un mayor enfoque en la sostenibilidad del programa, asegurando que pudiera seguir siendo a largo plazo una solución para la crisis de vivienda en la ciudad.

Sin embargo, en 2020, la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto significativo todos los programas sociales, y la Bolsa de Vivienda de Alquiler, no fue la excepción ya que tuvo que adaptarse rápidamente a la nueva realidad, por lo cual implementó medidas extraordinarias para apoyar a los inquilinos y propietarios afectados por la crisis sanitaria y económica.

El programa se enfocó en ofrecer soluciones rápidas y efectivas para quienes estaban en situación de vulnerabilidad que incluyeran moratorias de alquiler y apoyo a inquilinos en riesgo de desahucio. Al año siguiente se mantuvieron las medidas implementadas durante la pandemia, y se trabajó en fortalecer el programa para enfrentar futuros desafíos.

6.2.3. Estructura, objetivos y actores involucrados

En primer lugar, la Bolsa actúa como un intermediario entre propietarios de viviendas y potenciales inquilinos, puesto que, el Ayuntamiento convoca a los propietarios a inscribir sus viviendas en el programa, ofreciéndoles una serie de garantías y beneficios a cambio de alquilar a precios más bajos que los del mercado.

En paralelo, los propietarios se benefician de un seguro contra impagos que asegura la recepción del alquiler incluso si el inquilino no cumple con los pagos. Además, se ofrece asistencia en la gestión del alquiler, que abarca desde la formalización de contratos hasta la mediación en la resolución de conflictos que puedan surgir. Finalmente, el programa permite acceder a deducciones fiscales por el alquiler de las propiedades a través de la Bolsa, lo que supone una ventaja económica adicional.

Como tercera característica, los alquileres ofrecidos a través de la Bolsa de Alquiler se sitúan por debajo del precio de mercado, evitando así el desplazamiento a la periferia. En ese sentido, aquellos interesados, deben cumplir con algunos criterios de elegibilidad, que suelen incluir un límite de ingresos, la necesidad de vivienda, y estar empadronados en Barcelona. Por último, el Ayuntamiento garantiza que las viviendas incluidas en la Bolsa cumplan con los estándares de habitabilidad y calidad.

Objetivos

General

a) Aumentar la oferta de viviendas de alquiler a precios asequibles para los residentes de Barcelona, especialmente para aquellos con ingresos medios y bajos, que enfrentan dificultades para encontrar una vivienda adecuada debido al alto costo del alquiler en el mercado libre.
b) Reducir la presión sobre el mercado inmobiliario, evitando la especulación y estabilizando los precios de alquiler en la ciudad. Esto contribuye a un mercado de alquiler más equilibrado y accesible.
c) Evitar que los residentes de Barcelona con menos recursos sean desplazados hacia áreas periféricas debido a la gentrificación y el aumento de los precios de alquiler en las zonas centrales.

Especifico

a) Incentivar a los propietarios a poner en alquiler viviendas vacías o en desuso, aumentando la disponibilidad de viviendas en el mercado.
b) Mantener la diversidad social y económica en los barrios de Barcelona, evitando que la ciudad se convierta en un espacio exclusivo para quienes tienen altos ingresos y asegurando que todos los residentes puedan vivir en condiciones dignas.
c) Proporcionar un marco seguro tanto para propietarios como para inquilinos, con contratos formalizados y garantías de cumplimiento, lo que genera confianza en el mercado de alquiler y reduce la informalidad.
d) Facilitar el acceso a la vivienda para colectivos específicos que se encuentren en situación de vulnerabilidad, garantizando su derecho a una vivienda adecuada.
e) Promover la ocupación de viviendas vacías y subutilizadas, el programa contribuye a una mejor distribución del espacio en la ciudad.
f) Hay que asegurar que los procesos de selección y adjudicación de viviendas sean justos y equitativos, evitando prácticas discriminatorias y garantiza que los inquilinos accedan a la vivienda en condiciones claras y reguladas.
g) Facilitar que los ciudadanos tengan acceso a viviendas adecuadas que cumplan con los estándares de habitabilidad, lo que a su vez contribuye al bienestar general de la comunidad.

Actores involucrados

Los actores involucrados en el desarrollo y ejecución del programa “Bolsa de Vivienda de Alquiler”, son quienes se describen a continuación:

a) El Consorcio de la Vivienda de Barcelona: Organismo encargado de la gestión de la Bolsa de Vivienda de Alquiler, este consorcio coordina y ejecuta las políticas de vivienda, incluyendo la rehabilitación de viviendas, la gestión de ayudas y prestaciones al alquiler, y la administración de la Bolsa de Vivienda Social.
b) El Consejo de la Vivienda Social de Barcelona: Actúa como un instrumento de participación dentro del Consorcio de la Vivienda, integrando a más de sesenta miembros que representan a todos los sectores relacionados directa o indirectamente con la vivienda en la ciudad.
c) Ayuntamiento de Barcelona: Participa en la financiación y ejecución de políticas de vivienda, colaborando estrechamente con el Consorcio de la Vivienda y aportando parte del presupuesto necesario para estas iniciativas.
d) Generalidad de Cataluña: También contribuye significativamente al financiamiento de la Bolsa de Alquiler y otros programas de vivienda, gestionando transferencias y subvenciones que se destinan a la rehabilitación de viviendas y al apoyo a los alquileres.
e) Propietarios de viviendas: Son fundamentales en el programa, ya que son quienes aportan sus propiedades para ser gestionadas dentro de la Bolsa de Alquiler. A cambio, reciben beneficios como asesoramiento, seguros, y subvenciones para la rehabilitación de sus viviendas.
f) Ciudadanos arrendatarios: Beneficiarios directos del programa, que acceden a viviendas gestionadas por la Bolsa, con apoyo en forma de subvenciones o ayudas para el pago del alquiler.

Estos actores colaboran para asegurar la disponibilidad y accesibilidad de viviendas de alquiler en Barcelona, con el objetivo de mitigar los efectos de la crisis habitacional en la ciudad.

6.2.4. Perfil de los beneficiarios

a) Los beneficiarios deben estar por debajo de un umbral de ingresos establecido por el Ayuntamiento, lo que les permite optar por alquileres a precios asequibles a través de la Bolsa.
b) Ciudadanos con trabajos temporales, a tiempo parcial o en condiciones de precariedad laboral, quienes, debido a su inestabilidad económica, tienen dificultades para encontrar viviendas en el mercado privado.

c) Jóvenes, especialmente aquellos que están comenzando su vida laboral o estudiantil, constituyen uno de los grupos clave.

d) Familias monoparentales, son un potencial grupo de beneficiarios, ya que necesitan apoyo adicional para asegurar una vivienda adecuada y estable.

e) Ciudadanos mayores que, a pesar de recibir una pensión, no pueden cubrir los altos costos de alquiler.

f) Ciudadanos de origen inmigrante, quienes a menudo enfrentan vulnerabilidad debido a la falta de redes de apoyo en la ciudad, ofreciéndoles una vía para acceder a una vivienda digna que facilite su integración en la comunidad. Igualmente, se brinda atención a refugiados, ciudadanos desplazadas de sus países de origen por conflictos o persecuciones, proporcionándoles la estabilidad necesaria durante su proceso de asentamiento.

g) Ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social, como víctimas de violencia de género, ciudadanos con discapacidad, o aquellas que han sufrido desahucios y se encuentran en riesgo de exclusión social.

Criterios de Elegibilidad

Los criterios de elegibilidad para acceder al programa "Bolsa de Vivienda de Alquiler" están diseñados para asegurar que los beneficiarios sean ciudadanos y familias que realmente necesitan acceso a vivienda a precios asequibles. A continuación, se describen los principales criterios:

a) Los solicitantes deben estar empadronados en la ciudad de Barcelona, lo que asegura que el programa beneficie a los residentes de la ciudad.

b) Los ingresos totales de la unidad familiar deben estar dentro de un rango específico establecido por el Ayuntamiento. Este rango varía dependiendo del número de miembros de la familia y se ajusta regularmente para reflejar las condiciones económicas y sociales.

c) Los solicitantes deben demostrar una necesidad real de vivienda y no deben ser propietarios de una vivienda, ni en Barcelona ni en otra ubicación.

d) Se valora positivamente que los solicitantes tengan un empleo o una fuente de ingresos estable. Sin embargo, también se tiene en cuenta la situación de ciudadanos en desempleo o con empleos precarios, siempre y cuando cumplan con los otros criterios económicos.

e) Se da prioridad a jóvenes, familias monoparentales, ciudadanos mayores, víctimas de violencia de género, ciudadanos con discapacidad, y ciudadanos en riesgo de exclusión social al ser grupos que tienen una mayor necesidad de apoyo para acceder a una vivienda digna.
f) Aunque se ofrecen alquileres a precios reducidos, los solicitantes deben demostrar que tienen la capacidad de pagar el alquiler subsidiado de manera regular.
g) La vivienda ofrecida a través del programa debe ser adecuada para las necesidades del solicitante y su familia. Esto incluye considerar el tamaño de la vivienda en relación con el número de ciudadanos que la habitarán, así como cualquier necesidad especial (por ejemplo, accesibilidad para ciudadanos con discapacidad).
h) Los solicitantes deben comprometerse a cumplir con las obligaciones derivadas del contrato de alquiler, como el pago puntual de la renta y el mantenimiento de la vivienda en buen Estado.
i) En algunos casos, se puede requerir que los solicitantes no hayan sido beneficiarios previos del programa, o que hayan demostrado buen comportamiento como inquilinos si han participado anteriormente.
j) Los solicitantes deben proporcionar la documentación requerida, que incluye pruebas de ingresos, Estado civil, empadronamiento, y cualquier otra información que demuestre su situación económica y necesidad de vivienda.

6.2.5. Tipología de vivienda, precios y beneficios

Las características de las viviendas incluidas en el programa "Bolsa de Vivienda de Alquiler" son específicas y están diseñadas para asegurar que los inmuebles sean adecuados, seguros, y accesibles para los beneficiarios. A continuación, se detallan las principales características de estas viviendas:

a) Deben estar en buen Estado de conservación, lo que incluye que los servicios estén en condiciones óptimas, y que la estructura de la vivienda sea segura y estable. Además, deben cumplir con las normativas de habitabilidad establecidas por el Ayuntamiento de Barcelona, que incluyen requisitos mínimos de espacio, ventilación, iluminación, y seguridad.
b) Deben tener un tamaño adecuado para el número de ciudadanos que las habitarán, ya que el programa ofrece viviendas de diferentes tamaños y configuraciones, desde apartamentos pequeños hasta viviendas más amplias para familias con varios miembros.

c) Deben ofrecen a precios inferiores a los del mercado libre, además se establecen controles para asegurar que el precio del alquiler se mantenga accesible y no suba de manera desproporcionada.
d) Se encuentran distribuidas en diferentes áreas de Barcelona, incluyendo tanto zonas céntricas como barrios más periféricos, para ofrecer opciones que se adapten a las necesidades de movilidad y proximidad a servicios de los beneficiarios.
e) Deben estar adaptadas para ciudadanos con movilidad reducida o con necesidades especiales, solo en casos necesarios, se pueden realizar adaptaciones en la vivienda para adecuarla a las necesidades específicas del inquilino.
f) Pueden incluir mejoras en aislamiento térmico y acústico, así como sistemas de calefacción y refrigeración eficientes para reducir los costes de energía, y en algunos casos las viviendas pueden estar equipadas con tecnologías sostenibles, contribuyendo a la sostenibilidad medioambiental.
g) Deben cumplir con las normativas de seguridad estructural y contra incendios, garantizando un entorno seguro para los ocupantes.
h) En algunos casos, las viviendas pueden ofrecer accesos a áreas comunes como jardines, patios, o zonas de recreo, mejorando la calidad de vida de los residentes.
i) Deben mantenerse en buen Estado a lo largo del tiempo, y el programa puede incluir la supervisión de las condiciones de las viviendas para garantizar su calidad continua.

Tipo de vivienda

Las viviendas incluidas en el programa "Bolsa de Vivienda de Alquiler" abarcan una variedad de tipos para satisfacer las diferentes necesidades de los beneficiarios. A continuación, se describen los principales tipos de vivienda disponibles en el programa:

a) Apartamentos pequeños: Espacios de un solo ambiente, adecuados para ciudadanos solas o parejas sin hijos y generalmente incluyen una zona de estar, una cocina abierta, y un baño.
b) Viviendas familiares: Diseñados para familias pequeñas o medianas, que deberán incluir varias habitaciones, una sala de estar, una cocina, y uno o dos baños. Son las más comunes en el programa para acomodar a familias con uno o más hijos.
c) Viviendas adaptadas: Viviendas específicamente adaptadas para ciudadanos con discapacidades físicas y pueden incluir puertas más anchas, rampas de acceso, baños adaptados y otras modificaciones que facilitan la movilidad y el uso del espacio.

d) Viviendas en edificios de uso mixto: Algunos pisos están ubicados en edificios donde coexisten viviendas de alquiler social y de alquiler a precio de mercado.
e) Viviendas en áreas comunitarias: Viviendas situadas en complejos que incluyen áreas comunes como jardines, patios, y zonas de recreo.
f) Viviendas sostenibles: Viviendas diseñadas o adaptadas con criterios de sostenibilidad, incluyendo sistemas de energía renovable, aislamiento térmico avanzado, y uso eficiente de recursos como el agua.
g) Viviendas para jóvenes y estudiantes: Residencias para jóvenes o estudiantes, con habitaciones individuales o compartidas, y acceso a áreas comunes como cocinas y salas de estudio.
h) Viviendas de transición: Viviendas temporales para ciudadanos en situaciones de emergencia o en transición, hasta que puedan acceder a una vivienda permanente dentro del programa.

Ubicación de las viviendas

El programa "Bolsa de Vivienda de Alquiler" aprueba todas aquellas viviendas que se encuentren en diversos distritos de la ciudad: Ciutat Vella, Eixample, Gràcia, Sant Martí, Sants-Montjuïc, Nou Barris, Horta-Guinardó, Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi y Sant Andreu.

Precios de alquiler

Los valores del precio por metro cuadrado de alquiler en diversas zonas de Barcelona han presentado variaciones en distintos periodos de tiempo y el registro de sus máximos históricos más recientes. Esta información permite observar las diferencias entre distritos y la evolución reciente del mercado de alquiler en la ciudad.

Por ello, en la siguiente tabla se describe el precio del metro cuadrado de alquiler en distintos distritos de Barcelona, donde el promedio general es de 21,6 €/m². Ciutat Vella (24,3 €/m²) y Eixample (23,6 €/m²) registran los precios más altos, mientras que Horta Guinardó (16,4 €/m²) y Sant Andreu (15,6 €/m²) tienen los más bajos. En términos de variación mensual, todos los distritos muestran una disminución, siendo la mayor en Sant Andreu (-6,0%) y la menor en Eixample (-0,3%).

La variación trimestral es positiva en la mayoría de los distritos, destacando Sants-Montjuïc (+24%) y Ciutat Vella (+11%). En la comparación anual, todos los distritos presentan aumentos, con Eixample (+17,9%) y Sant Martí (+14,7%) entre los más altos.

Tabla 1

Precio del m2 y Variación en distintos distritos de Barcelona

Localización	Precio m2	Variación mensual	Variación trimestral	Variación anual	Máximo histórico	Variación
Barcelona	21,6 €/m2	-2,2%	+2,2%	+14,3%	22,1 €/m2 (jun 2024)	-2,2%
Ciutat Vella	24,3 €/m2	-1,1%	+11%	+12,0%	24,5 €/m2 (jun 2024)	-1,1%
Eixample	23,6 €/m2	-0,3%	+5,5%	+17,9%	23,7 €/m2 (jun 2024)	-0,3%
Gràcia	21,4 €/m2	-1,4%	+1,2%	+12,7%	21,7 €/m2 (jun 2024)	-1,4%
Horta Guinardó	16,4 €/m2	-1,4%	+1,5%	+7,3%	16,8 €/m2 (feb 2024)	-2,8%
Les Corts	19,3 €/m2	-0,8%	+0,2%	+11,7%	19,6 €/m2 (feb 2024)	-1,9%
Sant Andreu	15,6 €/m2	-6,0%	-5,0%	+3,9%	16,6 €/m2 (jun 2024)	-6,0%
Sant Martí	21,8 €/m2	-2,4%	+3,8%	+14,7%	22,3 €/m2 (jun 2024)	-2,4%
Sants-Montjuïc	19,4 €/m2	-2,5%	+24%	+12,0%	19,9 €/m2 (jun 2024)	-2,5%
Sarrià-Sant Gervasi	21,0 €/m2	-2,7%	-1,7%	+8,0%	21,8 €/m2 (mayo 2024)	-3,6%

Fuente: Elaboración propia - Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB, 2021).

Beneficios

Ventajas para los propietarios

a) Tienen cubierto y asegurado el cobro del alquiler, lo que amortigua el riesgo de impago.

b) Pueden acceder a subvenciones para realizar obras de mejora en los inmuebles, asegurando que la propiedad cumpla con los requisitos de habitabilidad.

c) Servicio integral de acompañamiento, que incluye asesoramiento técnico y jurídico en todo el proceso de alquiler, desde la captación de inquilinos hasta la finalización del contrato.

d) Cuentan con apoyo en la gestión y resolución de cualquier incidencia que pueda surgir durante el contrato de alquiler.

e) El precio del alquiler se establece en función de un acuerdo entre el propietario y la Bolsa, respetando un precio máximo por metro cuadrado que se ajusta a la normativa vigente y que es inferior al precio de mercado.

f) Los precios de los alquileres pueden estar sujetos a revisiones y actualizaciones anuales, según lo establecido en el contrato y en línea con la normativa aplicable. La Bolsa puede asesorar a los propietarios sobre estos ajustes.

Ventajas para los inquilinos

a) Los precios de los alquileres se calculan de manera que sean accesibles para ciudadanos y familias con ingresos limitados, asegurando que no excedan un porcentaje razonable de sus ingresos.

b) Los contratos gestionados por la Bolsa garantizan condiciones claras y justas, brindando seguridad tanto a inquilinos como a propietarios.

c) Reciben soporte durante todo el proceso de alquiler, incluyendo la posibilidad de acceder a prestaciones económicas de urgencia social y otras ayudas relacionadas con la vivienda. Estas se otorgan según criterios económicos y sociales.

d) Tienen la seguridad de que los precios establecidos son justos y transparentes, sin prácticas abusivas o costes ocultos y en el contrato de alquiler se detalla claramente las condiciones económicas.

6.2.6. Proceso de Postulación

El procedimiento para alquilar un piso a través de la Bolsa de Vivienda de Alquiler implica una secuencia de procedimientos tanto para los propietarios como para los inquilinos. A continuación, se detalla el proceso:

6.2.6.1. Para propietarios

1. Contactar con la Bolsa de Alquiler: El propietario se pone en contacto con la Bolsa de Vivienda de Alquiler a través de las oficinas de la Vivienda o por medio del portal web de la Bolsa. Durante este primer contacto, se informa al propietario sobre las condiciones y ventajas de ceder su vivienda a la Bolsa.
2. Revisión del inmueble: Técnicos de la Bolsa realizan una visita a la vivienda para verificar que cumpla con los requisitos de habitabilidad y seguridad. Si la vivienda necesita mejoras, el propietario puede optar por realizar las obras necesarias con acceso a subvenciones para rehabilitación.

3. Firma del contrato con la Bolsa: Una vez que la vivienda es aceptada, se firma un contrato con la Bolsa de Alquiler que especifica las condiciones de cesión, el precio del alquiler y las responsabilidades de ambas partes. Desde una perspectiva crítica, la Bolsa garantiza al propietario el cobro del alquiler, incluso en casos de impago por parte del inquilino.
4. Asignación del inquilino: La Bolsa se encarga de seleccionar a los inquilinos adecuados según los criterios establecidos, dando prioridad a los ciudadanos o familias en situación de vulnerabilidad, y posteriormente se formaliza el contrato de alquiler entre el propietario y el inquilino, con la mediación de la Bolsa.
5. Seguimiento y resolución de incidencias: La Bolsa ofrece un servicio continuo de seguimiento durante toda la vigencia del contrato, asistiendo en la resolución de cualquier problema o incidencia que pueda surgir.

6.2.6.2. Para inquilinos

1. Solicitar inscripción en la Bolsa: El potencial inquilino debe acudir a una de las oficinas de vivienda de Barcelona para solicitar su inscripción en la Bolsa de Alquiler. Y es allí donde se realiza una evaluación de la situación económica y social del solicitante para determinar su elegibilidad.
2. Asignación de vivienda: Una vez inscrito, la Bolsa de Alquiler asigna una vivienda adecuada a las necesidades del inquilino, teniendo en cuenta criterios como ingresos y composición familiar. Posterior a ello, se notifica al inquilino la disponibilidad de la vivienda y se le proporcionan los detalles del contrato.
3. Firma del contrato de alquiler: En consecuencia, a lo anterior, el inquilino firma el contrato que especifican las condiciones del arrendamiento, como la duración del contrato y el importe del alquiler, y la Bolsa actúa como mediadora, garantizando la equidad y transparencia en el acuerdo.
4. Acceso a ayudas y subvenciones: El inquilino puede acceder a diferentes ayudas económicas para cubrir el coste del alquiler, gestionadas a través de la Bolsa. Además, en casos de emergencia social, el inquilino puede solicitar prestaciones económicas adicionales.
5. Vigilancia del contrato: Durante la vigencia del contrato, la Bolsa de Alquiler realiza un seguimiento para asegurar el cumplimiento de las condiciones y asistir al inquilino en cualquier eventualidad.

Conclusión

El presente capítulo ha permitido identificar y describir los principales elementos estructurales de dos programas públicos orientados al acceso a la vivienda: el bono Renta Joven, implementado por el Estado peruano, y la Bolsa de Vivienda de Alquiler, gestionada por el Ayuntamiento de Barcelona en España. Entonces, a través del análisis detallado de sus antecedentes, objetivos, procesos de postulación, perfiles de beneficiarios y características de las viviendas ofertadas, se ha logrado reconstruir cómo se configuran estos instrumentos dentro de sus respectivos sistemas de política de vivienda.

En el caso peruano, el programa Renta Joven se caracteriza por un diseño centrado en la transferencia temporal de recursos económicos a jóvenes arrendatarios formales, con el propósito de facilitar su ingreso al mercado de alquiler. Este subsidio está condicionado por requisitos económicos y administrativos, establece límites territoriales específicos y se enmarca en una lógica de focalización dirigida a sectores con cierto nivel de inserción laboral formal. Asimismo, el programa contempla mecanismos de seguimiento limitados y plantea causales de pérdida del bono que responden a criterios contractuales más que sociales.

Por su parte, la Bolsa de Vivienda de Alquiler en España se configura como una estrategia municipal de intermediación y regulación del mercado de alquiler, orientada tanto a garantizar precios accesibles como a proteger a arrendadores e inquilinos en situaciones de vulnerabilidad. En ese programa se destaca su articulación interinstitucional, su acompañamiento técnico y social, así como por la incorporación de mecanismos de incentivo, control y seguimiento, del mismo modo, su diseño incluye componentes de asesoramiento legal, fomento a la oferta y criterios de tipología habitacional vinculados a estándares de habitabilidad y sostenibilidad.

Entonces, en síntesis, ambos programas responden a marcos institucionales y tradiciones de política social diferentes, pero comparten el objetivo de intervenir en el acceso a la vivienda mediante instrumentos que, aunque diversos en su implementación, buscan responder a problemáticas urbanas contemporáneas como el déficit habitacional, la exclusión residencial y la presión del mercado inmobiliario.

Es asi como a partir de esta caracterización descriptiva, se establece la base para avanzar hacia el siguiente capítulo, en el cual se desarrollará un análisis crítico del impacto social de ambos programas, considerando aspectos relacionados con el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación. Este análisis tendrá un enfoque comparativo, orientado a examinar hasta qué punto estas políticas han logrado alcanzar sus objetivos, y en qué medida han

contribuido efectivamente al bienestar social, a la estabilidad habitacional y a la reducción de desigualdades urbanas en sus respectivos contextos.

CAPÍTULO VII: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA: RENTA JOVEN (PERÚ) Y BOLSA DE VIVIENDA DE ALQUILER (ESPAÑA)

Introducción

Tras haber descrito en el capítulo anterior los componentes institucionales y operativos de los programas Renta Joven (Perú) y Bolsa de Vivienda de Alquiler (España), este capítulo se propone avanzar hacia un análisis comparativo y crítico de sus impactos sociales, con el objetivo de identificar no solo los resultados formales alcanzados, sino también sus implicancias estructurales en términos de inclusión, redistribución, ciudadanía y derecho a la vivienda. Más aún en contextos urbanos marcados por la desigualdad, la segregación territorial y la mercantilización del suelo, por ello, las políticas de vivienda no pueden evaluarse a partir de su cobertura cuantitativa o eficiencia administrativa. Más bien, es necesario situarlas dentro de las lógicas ideológicas, institucionales y territoriales que configuran sus alcances, límites y efectos concretos.

En primer lugar, es preciso indicar que el impacto social de una política de vivienda se expresa en dimensiones que exceden los indicadores técnicos o financieros. Ya que tal como se ha venido sosteniendo a lo largo de esta investigación, el bienestar no puede ser entendido solamente como la satisfacción de necesidades básicas, sino como la ampliación de capacidades reales (Sen, 1999) para ejercer derechos y habitar plenamente la ciudad. Lo que evidencia que, los programas habitacionales deben ser analizados desde su capacidad para transformar condiciones de vida, redistribuir oportunidades, generar estabilidad residencial y habilitar el ejercicio efectivo de la ciudadanía.

A partir de estas premisas, este capítulo se estructura en cinco secciones de análisis comparado. En primer lugar, se examina la dimensión de cobertura, acceso y focalización, interrogando a quiénes llegan realmente las políticas, qué criterios se utilizan para determinar elegibilidad, y qué sectores quedan sistemáticamente excluidos debido a requisitos económicos, burocráticos o territoriales. En segundo lugar, se aborda la tensión entre el derecho a la vivienda y la lógica de mercado, considerando los fundamentos ideológicos que sustentan cada programa y el tipo de relaciones que establecen entre el Estado, el mercado inmobiliario y los ciudadanos.

En la tercera sección, se analiza el componente de acompañamiento social, valorando la existencia (o ausencia) de dispositivos de apoyo institucional y de seguimiento sostenido con los beneficiarios. Esta dimensión resulta clave para determinar si los programas funcionan

como intervenciones puntuales o como procesos de inclusión estructural. La cuarta sección se centra en el impacto social real, abordando aspectos como la redistribución del gasto público, la participación ciudadana en la política de vivienda y la sostenibilidad de los modelos en contextos urbanos desiguales.

Finalmente, se propone una proyección futura sobre el tipo de Estado que se configura a través de estas intervenciones. Cabe mencionar que esta última reflexión busca ampliar la mirada más allá del corto plazo y del diseño técnico de los programas, entendiéndolos como expresiones concretas de las tensiones actuales en la política social: entre el enfoque de derechos y la racionalidad económica, entre lo público y lo privado, asi como, entre la redistribución y la selectividad.

Así, el presente capítulo no solo busca establecer contrastes entre dos modelos habitacionales, sino también contribuir a una discusión más amplia sobre el sentido y los límites de la política social en un escenario global de crisis habitacional, creciente desigualdad y redefinición del rol del Estado en la garantía de derechos.

7.1. Cobertura, acceso y focalización: ¿a quiénes llegan las políticas?

Uno de los aspectos iniciales y fundamentales para comprender el impacto social de una política de vivienda es su escala de implementación, es decir, su capacidad real para llegar a quienes enfrentan situaciones de precariedad residencial. No se trata únicamente de cuántos subsidios o contratos se entregan, sino de cómo se distribuyen en el territorio y a qué sectores sociales logran alcanzar.

En el caso del programa Renta Joven, implementado en Perú desde el año 2019, el número de beneficiarios reportado durante el período 2019–2024 asciende a 323 subsidios otorgados a nivel nacional, según registros oficiales, no obstante, esta cifra resulta significativamente reducida cuando se contrasta con la demanda potencial, estimada por instituciones como ASEI en más de 500 000 jóvenes que buscan alternativas de vivienda formal en el país, y que en Lima Metropolitana se calcula entre 350 000. Entonces, lejos de representar una política masiva, el programa muestra así un alcance altamente restringido, que permite cuestionar su capacidad para incidir de manera sustantiva en la reducción del déficit habitacional juvenil.

Tabla 2

Evolución del número de contratos firmados en Lima Metropolitana en el programa Renta Joven en Perú (2019–2024)

Distritos	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ate	1	12	8	9	4	1
Barranco	0	1	0	1	0	0
Breña	0	6	1	0	1	0
Callao	0	4	0	1	0	0
Carabayllo	0	1	0	0	0	0
Chorrillos	1	5	6	2	1	1
Comas	0	12	8	5	5	1
El Agustino	2	1	3	1	0	1
Independencia	0	1	0	0	0	0
Jesús María	1	2	2	0	1	0
La Molina	0	2	0	1	0	0
La Perla	0	1	1	0	0	0
La Victoria	0	2	1	0	0	0
Lima	1	9	6	4	2	1
Lince	0	1	0	0	0	0
Los Olivos	1	13	7	3	5	1
Lurigancho	0	1	2	2	2	2
Magdalena del Mar	0	3	2	1	0	0
Miraflores	0	1	1	1	0	1
Pachacamac	0	1	1	1	0	0
Pueblo Libre	0	1	1	2	2	1
Puente Piedra	1	1	0	0	0	0
Rímac	0	2	1	1	0	0
San Borja		2	1	1	0	0
San Juan de Lurigancho	1	6	3	2	3	0
San Juan de Miraflores	1	5	0	2	1	0
San Luis	1	1	0	0	0	0
San Martin de Porres	5	10	1	6	6	1

San Miguel	1	7	5	3	0	0
Santa Anita	0	1	7	1	0	0
Santiago de Surco	2	14	1	5	2	0
Villa el Salvador	1	2	2	1	2	0
Villa María del Triunfo	0	1	1	0	1	0
Total	20	132	72	56	38	11

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

Además de su escasa cobertura, se observa una concentración territorial pronunciada: la mayoría de los subsidios se localizan en distritos de Lima Metropolitana con alta consolidación urbana, como Breña, San Miguel o Jesús María, los cuales corresponden a los sectores B/C. Lo que permite discutir que esta distribución no responde a una planificación estatal deliberada para alcanzar zonas vulnerables, ubicados en distritos periféricos, sino a las propias lógicas del mercado de alquiler formal, que restringen la posibilidad de aplicar el subsidio a ciertas áreas con oferta regularizada, además dentro de sus lineamientos, estos distritos se encuentran en el grupo de los excluidos. De este modo, el diseño del programa no solo no descentraliza el acceso, sino que reproduce las desigualdades espaciales existentes, excluyendo a jóvenes que habitan en zonas periurbanas o sin contratos formalizados.

Igualmente, con esta lógica de intervención, la evolución del programa a lo largo del tiempo no muestra una tendencia clara hacia la consolidación o expansión progresiva. Como se observa en la Tabla 3, durante el periodo 2019–2024 el monto del subsidio ha presentado variaciones de acuerdo con el porcentaje de la UIT, mientras que el componente de ahorro exigido al beneficiario ha variado de forma leve pero constante, sin traducirse en una mejora del alcance o del impacto estructural del programa, más aún frente al incremento del coste de vida.

Tabla 3

Evolución del monto del subsidio y del ahorro en el programa Renta Joven en Perú (2019–2024)

Año	Monto del subsidio	Ahorro	% Variación Subsidio	% Variación Ahorro
2019	350	150	-	-

2020	357	153	2.00 %	2.00 %
2021	360	160	0.84 %	4.58 %
2022	380	170	5.56 %	6.25 %
2023	410	180	7.89 %	5.88 %
2024	420	190	2.44 %	5.56 %

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

Esta estructura revela un diseño financieramente rígido, que no responde a las dinámicas del mercado inmobiliario ni a la inflación, y que traslada la carga de sostenibilidad al beneficiario, en lugar de fortalecer el rol garante del Estado, en ese sentido se evidencia que el programa resulta limitado en escala y alcance, y que se sostiene sobre un esquema que responsabiliza al usuario final, lo cual cuestiona su capacidad real para abordar las inequidades territoriales o brindar estabilidad habitacional.

Por el contrario, la experiencia de la Bolsa de Vivienda de Alquiler se configura como una política de mayor envergadura y con una lógica institucional distinta. Desde su consolidación como programa municipal en 2005 hasta el año 2021, ha gestionado más de 6,000 contratos de alquiler social considerando que según el Ayuntamiento de Barcelona, explica que hay un total de 378 152 (22,8 %) de jóvenes que se encuentran distribuidos en diversos distritos de la ciudad. Esta trayectoria evidencia no solo una escala operativa más amplia, sino también una estrategia de distribución territorial orientada a garantizar el acceso equitativo a la ciudad.

Tabla 4

Contratos firmados en los programas Bolsa de Vivienda de Alquiler y Bolsa Joven de Vivienda en Barcelona (2005–2021)

	2005 - 2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Bolsa de Vivienda de Alquiler	193	131	163	90	97	57	87	39	29	155	165	139	104	202

Bolsa Joven de Vivienda	468	166	129	96	47	35	28	13	13	29	26	16	11	33
Total	661	297	292	186	144	92	115	52	42	184	191	155	115	235

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

Desde el enfoque del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968) esta diferencia es fundamental: mientras Renta Joven apenas roza los márgenes del acceso individual a una vivienda (y lo hace de manera altamente excluyente), la Bolsa catalana interviene para redistribuir el derecho a habitar la ciudad, extendiendo infraestructura pública y planificación urbana a distritos históricamente excluidos. En términos de política social, se visibiliza así un primer punto de inflexión entre dos modelos: uno residual, focalizado y limitado (Perú), y otro estructural, progresivo y territorialmente redistributivo (Barcelona).

Otro punto para considerar en la discusión es el análisis de quiénes acceden realmente a los programas y qué características tienen esos beneficiarios, esto permite valorar si las intervenciones están orientadas a los sectores con mayor necesidad habitacional o si, por el contrario, replican desigualdades existentes al beneficiar a quienes ya tienen mejores condiciones de integración al mercado formal.

En el caso del programa Renta Joven, los datos presentados en líneas anteriores muestran un patrón de acceso restringido y socialmente estratificado. Como señala la Tabla 5, la mayoría de los contratos fueron firmados por grupos de dos ciudadanos (165 casos) o de uno solo (159 casos), lo que indica una modificación progresiva del diseño original —centrado exclusivamente en parejas o grupos— aunque aún persiste una estructura de postulación que no favorece del todo a hogares unipersonales o configuraciones familiares no tradicionales.

Tabla 5

Distribución de contratos de alquiler según número de ciudadanos que firman en el programa Renta Joven, 2019–2024

Número de Ciudadanos	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**Total**
3	0	5	0	0	0	0	5

2	13	66	34	26	20	6	165
1	7	61	38	30	18	5	159

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

Continuando con el análisis, la Tabla presentada muestra la distribución de los contratos de alquiler beneficiados por el programa Renta Joven en el periodo 2019–2024, clasificados según el intervalo de monto mensual cubierto por el arrendatario, y a través del análisis de los datos se revela una concentración significativa en los tramos intermedios y altos dentro del rango permitido por el programa. Donde en particular, destacan los intervalos entre S/ 800 y S/ 1,299, que en conjunto agrupan 114 contratos sobre un total de 332 registrados, lo que representa aproximadamente 34.3 % del total. El tramo de S/ 1,200 a S/ 1,299, por ejemplo, aunque es uno de los más elevados, acumuló más contratos (11) que varios tramos más bajos.

Este patrón sugiere una lógica de asignación que, si bien formalmente está abierta a jóvenes con ingresos mínimos desde S/ 1,025 (actual monto de sueldo mínimo), en la práctica ha beneficiado con mayor frecuencia a quienes presentan una mayor capacidad de pago, y que presentan seguridad bancaria al tener empleos formales e ingresos estables. Ello refuerza el carácter selectivo y excluyente del programa, ya que deja fuera a sectores con empleabilidad precaria o informal, que son justamente los que enfrentan más obstáculos para acceder al mercado formal de alquiler.

De manera similar, el descenso progresivo de contratos en los tramos más bajos —en especial en el intervalo de S/ 400–499, que, a pesar de concentrar 103 contratos en los primeros años de vigencia del programa, desaparece completamente en 2023 y 2024— lo que sugiere un desplazamiento progresivo del programa hacia los sectores medios, y una posible desconexión con la población objetivo más vulnerable, lo que puede deberse a dinámicas como el aumento de precios del alquiler, la falta de oferta adecuada dentro del rango de subsidio y la débil intervención del Estado para regular precios o garantizar viviendas asequibles.

Lo cual evidencia que el beneficio parece haber sido captado preferentemente por jóvenes con condiciones estructurales más favorables, reforzando una orientación más cercana a un modelo de subsidio a la clase media formalizada, antes que una política redistributiva orientada a la reducción de desigualdades habitacionales, puesto que debido a tantos filtros para acceder más parece que el ciudadano está jugando al azar por un premio, que por el reconocimiento de un derecho social.

Tabla 6

Distribución de contratos de alquiler según intervalos de monto mensual cubierto por el arrendatario (S/.) en el programa Renta Joven, 2019–2024

Intervalo (S/.)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
1,300 - 1,399	0	0	0	2	1	0	3
1,200 - 1,299	0	3	2	4	1	1	11
1,100 - 1,199	0	10	5	5	3	2	25
1,000 - 1,099	2	6	3	2	1	1	15
900 - 999	2	6	9	4	4	0	25
800 - 899	3	12	12	7	3	1	38
700 - 799	1	9	3	6	3	6	28
600 - 699	2	21	6	6	2	0	37
500 - 599	6	14	9	8	10	0	47
400 - 499	4	51	23	15	10	0	103

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

En contraste, el programa Bolsa de Vivienda de Alquiler en Barcelona presenta un perfil de beneficiarios más heterogéneo y con una clara orientación hacia la inclusión de sectores en situación de vulnerabilidad, principalmente porque en su diseño integra ciudadanos solteros, familias monoparentales, adultos mayores, migrantes y ciudadanos en riesgo de exclusión social, lo cual se alinea con un modelo más amplio de intervención social urbana.

Desde la perspectiva de impacto social, este aspecto es esencial, en caso de Renta Joven, puesto que, al priorizar requisitos formales y estructuras familiares específicas, limita las posibilidades de acceso y reduce el alcance social del programa a un subconjunto relativamente privilegiado del grupo objetivo. En cambio, el modelo barcelonés opera con una visión interseccional e inclusiva, reconociendo la diversidad de trayectorias habitacionales y adaptando la política a las realidades del territorio, que incluso se puede leer en las mismas bases del programa.

Lo que evidencia que, la diferencia en los perfiles beneficiarios permite discutir cómo el programa peruano funciona bajo una lógica tecnocrática y estandarizada, con poca

sensibilidad a las dinámicas sociales reales, frente al programa catalán que se ajusta a un modelo progresivo, donde la política social no solo entrega un bien, sino reconoce derechos y amplía ciudadanía urbana, considerando realidades propias de los beneficiarios.

Principalmente porque la forma en como un programa define quién puede acceder a sus beneficios revela no solo su estructura operativa, sino también la orientación ideológica de su diseño, ya que los criterios de focalización son más que filtros administrativos: son expresiones políticas que delimitan el alcance de los derechos sociales. En el caso de los programas habitacionales, estos criterios determinan qué poblaciones logran acceder a una vivienda digna y cuáles son excluidas, muchas veces de forma estructural.

En el caso del programa Renta Joven, los criterios de acceso se centran en aspectos formales: edad (entre 18 y 40 años), ingresos declarados dentro de un rango definido, contrato de alquiler legalizado, y en la mayoría de los casos, postulación en pareja o grupo. Aunque recientemente se ha incorporado la modalidad individual, la estructura general continúa orientada a beneficiarios con un cierto grado de formalización económica y administrativa, en contraste con la realidad, que revela que existe un alrededor del 78% de la Población Económicamente Activa, que forma parte del sector informal, por lo cual no tienen forma de rendir sus "ingresos".

Entonces, la configuración de los requisitos responde a una visión tecnocrática y residual de la política social, donde el acceso al beneficio está condicionado a la capacidad del postulante para "cumplir con los requisitos" más que a su nivel de necesidad habitacional. Como se analizó en el capítulo II, este enfoque se alinea con la lógica del nuevo gerencialismo público, característico de las reformas neoliberales de las últimas décadas (Repetto, 2001; Tezanos, 2007), en las que el Estado adopta una postura subsidiaria, dejando la solución del problema habitacional principalmente en manos del mercado.

A diferencia de esto, la Bolsa de Vivienda de Alquiler establece criterios de acceso que reconocen la diversidad de trayectorias de exclusión habitacional priorizando grupos vulnerables o colectivos en riesgo, estos criterios se definen a partir de diagnósticos sociales elaborados por los equipos de los servicios sociales municipales en coordinación con el Instituto Municipal de la Vivienda.

Este contraste refleja dos formas de entender la política de vivienda: una como mecanismo selectivo, orientado a individuos funcionales al sistema, y otra como instrumento inclusivo, orientado a abordar desigualdades estructurales. Como señalan autores como Cecchini (2016) y Martínez & Sánchez (2016), las políticas focalizadas que no consideran

contextos de exclusión tienden a reproducir brechas al exigir condiciones que muchas veces los sectores más vulnerables no pueden cumplir.

Particularmente porque desde el enfoque del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968; Harvey, 2013), este contraste es crítico, ya que una política que exige credenciales formales para otorgar un beneficio reduce el derecho a la vivienda a una capacidad de cumplimiento burocrático, excluyendo de facto a quienes viven en situaciones de informalidad o precariedad jurídica. En cambio, un enfoque basado en la necesidad —como el que orienta a la Bolsa catalana— reconoce la vivienda como un derecho universal, relacional y territorialmente condicionado, que debe garantizarse precisamente allí donde más falta hace.

Más aún porque, los criterios de focalización no son un aspecto menor, ya que, en términos simples, definen a quién considera el Estado como "*digno*" de protección, en ese sentido, el programa Renta Joven delimita el acceso desde una lógica individualista y formal, mientras que la Bolsa de Vivienda de Alquiler opera con una lógica colectiva, inclusiva y socialmente orientada. Esta diferencia estructural condiciona directamente el impacto redistributivo y transformador de cada intervención.

Principalmente porque la dimensión territorial de una política de vivienda es clave para analizar su capacidad de transformación estructural, puesto que discuten decisiones sobre dónde se ejecuta el programa, en qué distritos se ubican las viviendas, y a qué zonas se facilita el acceso, y con ello determinan el grado en que la política contribuye a reducir desigualdades espaciales, corregir patrones de segregación urbana, o, por el contrario, reproducir dinámicas excluyentes.

En el caso del programa peruano, los datos del período 2019–2024 muestran una clara concentración de los contratos de alquiler en distritos céntricos o consolidados de Lima Metropolitana, como Breña (38 contratos), Jesús María (35), Pueblo Libre (30), San Miguel (25) y La Victoria (24). Según la Tabla 2, el 75% del total de contratos se concentra en apenas cinco distritos, todos ellos caracterizados por alta valorización inmobiliaria y conectividad metropolitana.

Entonces, este patrón de concentración territorial evidencia una dependencia estructural del programa respecto al mercado formal de alquiler, que solo está presente en ciertos sectores urbanos, porque como se ha evidenciado en la práctica, el subsidio solo puede ser utilizado en zonas donde existan viviendas registradas, con precios que se ajusten al monto permitido y con propietarios dispuestos a formalizar contratos notariales, lo cual, excluye automáticamente a

los distritos periféricos, donde se concentra buena parte de la población joven y popular, pero donde el mercado opera en condiciones informales.

Entonces, con ese modelo se perpetúa la desigualdad territorial en el acceso al hábitat urbano, al convertir la política de vivienda en un vehículo para insertarse en mercados ya consolidados, en lugar de redistribuir oportunidades hacia sectores excluidos, evidenciando que no hay una intervención pública directa que permita ampliar la centralidad urbana, ni mecanismos que fortalezcan el arraigo o la integración barrial en zonas históricamente marginadas.

En cambio, la Bolsa de Vivienda de Alquiler implementa una estrategia claramente territorializada, con fuerte presencia en distritos como Nou Barris, Sant Andreu, Sants-Montjuïc y Ciutat Vella —zonas que históricamente han concentrado población migrante, jóvenes sin acceso al mercado y situaciones de precariedad residencial, en ese sentido, la Tabla 7 indica que entre 2005 y 2021, estos distritos agruparon más del 60% de los contratos gestionados por la Bolsa y la Bolsa Joven, lo que confirma un patrón de intervención orientado a corregir desigualdades urbanas.

Tabla 7

Evolución de los contratos presentados y ayudas para alquiler y bolsa de vivienda por distrito de Barcelona (2009–2021)

Ciudad	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021
Ciutat Vella	10,613	12,393	11,549	9,618	4,985	9,657	13,738	18,169	17,033	15,901	8,259
El Eixample	9,264	10,649	10,058	8,027	5,421	9,034	9,905	11,492	11,372	10,146	7,729
Santos-Montjuic	9,206	8,499	8,879	7,693	6,820	8,885	12,134	14,255	12,969	12,369	7,578
Les Corts	3,382	4,042	4,430	3,367	2,503	4,066	5,009	6,438	8,196	7,705	6,588
Sarrià-Sant Gervasio	1,560	2,472	2,358	2,139	2,611	3,842	4,679	5,580	5,829	4,845	223
Gracia	11,924	15,735	12,181	93 20	4,911	6,518	6,674	10,853	11,246	9,311	3,660
Huerta-Guinardó	5,502	6,869	6,938	5,343	7,225	8,413	9,991	12,478	13,396	10,584	3,959
Nou Barris	6,669	9,076	8,532	6,727	7,021	13,392	21,127	26,357	21,938	19,292	6,608

St, Andreu	5,729	8,289	7,268	6,479	4,754	8,279	8,463	12,995	15,299	12,939	6,357
St, Martí	8,659	10,420	11,712	8,946	7,956	9,948	13,801	16,285	16,470	14,278	9,105
Total	72,508	88,444	83,905	67,659	54 207	80,034	105,521	134,902	133,748	116,769	59,558

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

Entonces, como bien se detalla en la tabla, esta distribución no es aleatoria, ya que forma parte de una estrategia municipal que busca fortalecer la cohesión urbana, evitar la expulsión de poblaciones vulnerables y promover la diversidad socioeconómica dentro del tejido urbano consolidado. Entonces, en este enfoque, el territorio no es solo un soporte físico, sino una dimensión política del derecho a habitar, donde se discute la inclusión o exclusión del espacio urbano y sus recursos.

Por lo cual, desde el punto de vista de la política social, esta diferencia revela dos concepciones contrapuestas: mientras el modelo peruano se adapta a la lógica inmobiliaria existente, sin intervenir activamente sobre el territorio, el modelo barcelonés actúa sobre el territorio para reconfigurarlo, corrigiendo desequilibrios espaciales a través de la política de vivienda.

Lo que evidencia que, el impacto territorial de cada programa pone en evidencia su nivel de acción transformadora, donde Renta Joven se limita a facilitar accesos individuales dentro de los márgenes del mercado; mientras que la Bolsa de Vivienda construye acceso colectivo con presencia pública e intención redistributiva, esa diferencia no solo es operativa, sino profundamente política.

7.2. Derecho a la vivienda vs. lógica de mercado: una aproximación al impacto social

Continuando con el análisis comparativo, uno de los criterios fundamentales para evaluar la eficacia social de una política de vivienda es su capacidad para ofrecer estabilidad residencial sostenida, entendida no solo como la ocupación temporal de un inmueble, sino como la posibilidad de construir un proyecto de vida en condiciones de arraigo, seguridad y permanencia. Entonces, desde la perspectiva del derecho a la ciudad, este elemento resulta indispensable, pues sin estabilidad no hay posibilidad de ejercer ciudadanía urbana, ni de acceder sostenidamente a servicios, redes comunitarias o empleo digno.

En el caso del programa Renta Joven, el subsidio es entregado por un plazo máximo de cinco años, en tramos renovables anualmente, sujeto al cumplimiento de condiciones

específicas por parte del arrendatario y del propietario del inmueble y si bien esta temporalidad puede ser útil como medida transitoria para facilitar la entrada al mercado de alquiler, puede resultar contradictoria, cuando solo se da por un corto plazo como se figura en la Tabla 8.

Tabla 8

Distribución de beneficiarios del programa Renta Joven según duración del subsidio por año (2019–2024)

Número de Meses	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
3	0	1	0	0	0	0	1
6	0	3	1	2	2	1	9
7	0	1	0	0	0	0	1
8	0	0	1	0	0	0	1
9	0	1	0	0	0	0	1
11	0	0	0	0	1	1	2
12	15	65	37	17	9	3	146
14	1	0	0	1	0	0	2
15	0	1	1	0	0	0	2
17	0	0	1	0	0	0	1
18	0	0	2	0	1	0	3
20	0	0	0	1	0	1	2
21	0	1	0	0	0	0	1
22	0	0	0	0	1	0	1
24	1	29	18	11	21	4	84
30	0	1	0	0	1	0	2
31	0	0	0	1	0	0	1
36	0	7	4	19	2	1	33
41	0	0	0	1	0	0	1
48	0	0	4	3	0	0	7
60	3	22	3	0	0	0	28

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

En ese sentido, la estabilidad residencial es un componente central del derecho a la vivienda, y en términos más amplios, del ejercicio pleno de la ciudadanía urbana, porque no se trata únicamente de ocupar una unidad habitacional por un periodo determinado, sino de generar condiciones que permitan a los hogares establecer vínculos duraderos con el territorio, acceder sostenidamente a servicios urbanos, participar en redes sociales y construir un proyecto de vida con sentido de arraigo. Desde esta perspectiva, el análisis de la duración efectiva del subsidio otorgado por el programa Renta Joven permite evaluar en qué medida esta intervención favorece —o limita— dicha estabilidad.

Como se observa en la Tabla 8, la mayoría de los beneficiarios accedieron al subsidio por periodos breves, principalmente de 6 meses (9 casos), 12 meses (146 casos) o 24 meses (84 casos). Es decir, más del 79 % del total de subsidios entregados entre 2019 y 2024 se concentró en una permanencia de dos años o menos, lo cual refleja un patrón de alta rotación y temporalidad. Y aunque el diseño del programa permite renovar el subsidio anualmente hasta un máximo de cinco años, la información presentada muestra que muy pocos casos alcanzaron duraciones extendidas: apenas 28 beneficiarios (8.4 %) llegaron al tope máximo de 60 meses, y solo 33 personas (10 %) superaron los tres años de continuidad habitacional.

Este patrón evidencia un diseño marcadamente transitorio, en el que la asistencia se concibe como una medida de paso hacia el mercado formal de alquiler, pero sin mecanismos claros para asegurar una trayectoria estable una vez concluido el beneficio, por lo cual, la salida del programa podría significar un retorno a situaciones de informalidad o precariedad habitacional, particularmente en ausencia de redes de apoyo institucional o comunitario.

Desde un enfoque de política social orientada a la equidad y la sostenibilidad, estos resultados permiten cuestionar la capacidad estructural del programa para garantizar continuidad habitacional, ya que, al priorizar criterios de eficiencia financiera sobre condiciones de permanencia, tienden a reproducir las dinámicas del mercado en lugar de ofrecer alternativas sostenibles de vivienda para jóvenes en situación de vulnerabilidad estructural. En ese sentido, más que resolver el problema de acceso, el programa podría estar postergando —o desplazando— la precariedad habitacional a un plazo posterior, sin ofrecer una solución estable y garantista.

En cambio, la Bolsa de Vivienda de Alquiler en Barcelona se estructura como un dispositivo de largo aliento, donde los contratos gestionados se extienden en promedio entre 3 y 7 años, con posibilidades de renovación y, en algunos casos, con tránsito hacia el acceso a vivienda pública o a contratos indefinidos. A esto se suma un componente de acompañamiento

social continuo, que permite sostener la permanencia del hogar en el tiempo, incluso frente a contingencias como pérdida de empleo, cambios familiares o vulnerabilidad sobrevenida.

Esta diferencia entre ambos programas es estructural: mientras el modelo peruano concibe la intervención como un subsidio puntual condicionado a la autogestión del beneficiario, el modelo barcelonés plantea una política de acompañamiento habitacional sostenido, donde la estabilidad del hogar es entendida como condición básica para la inclusión social y la equidad urbana. Entendiendo también que este acompañamiento no empezó con el beneficiario, sino con el ciudadano que decidió alquilar su vivienda.

Por ello, el programa Renta Joven corre el riesgo de reproducir ciclos de precariedad habitacional encubierta, donde la salida del programa implica retornar al mercado sin protección ni red pública. La Bolsa catalana, en cambio, construye trayectorias de inclusión habitacional, donde el acceso a la vivienda forma parte de una política de ciudadanía más amplia.

Tabla 9

Distribución de contratos de alquiler según intervalos de cuota de mantenimiento mensual (S/.) en el programa Renta Joven, 2019–2024

Intervalo (S/.)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
200 – 180	0	0	1	1	1	1	4
179 – 160	0	0	0	0	0	0	0
159 – 140	0	3	0	0	0	0	3
139 – 120	1	0	2	2	1	0	6
119 – 100	2	9	3	1	0	0	15
99 – 80	0	6	3	3	1	1	14
79 – 60	0	3	2	2	0	0	7
59 – 40	0	7	6	1	0	0	14
39 – 20	1	3	2	3	0	0	9
19 – 1	1	1	1	2	0	0	5
0	15	100	52	44	35	9	255

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

Continuando con ese análisis, en la Tabla 9 se expone la distribución de los contratos de alquiler inscritos en el programa *Renta Joven* entre 2019 y 2024, según el intervalo de cuota

mensual de mantenimiento asumida por los arrendatarios. Este componente económico, aunque secundario frente al monto principal del alquiler, resulta relevante para evaluar la carga total que representa la vivienda en los ingresos de los beneficiarios, ya que constituye un gasto adicional que puede afectar la sostenibilidad del contrato, especialmente para hogares con ingresos ajustados.

El análisis revela un patrón claramente concentrado en el intervalo más bajo: el 72.8 % de los contratos (255 de 350) se registraron con cuotas de mantenimiento iguales a cero, lo que sugiere que una mayoría significativa de las viviendas alquiladas bajo el programa no incorporaban este tipo de costos formales. Este dato puede interpretarse en doble sentido: por un lado, podría evidenciar un esfuerzo de los beneficiarios por acceder a viviendas con gastos reducidos o en condiciones más asequibles. Por otro lado, también podría reflejar la informalidad en la gestión de los contratos, donde los costos comunes no se declaran o no se gestionan adecuadamente, lo cual debilita la transparencia y sostenibilidad del vínculo arrendatario-propietario.

Continuando con el análisis, los tramos intermedios (entre S/ 20 y S/ 100) registran una presencia moderada, especialmente en los años 2020 y 2021, concentrando entre todos aproximadamente 30 contratos. En cambio, los intervalos superiores, por encima de S/ 120, son prácticamente marginales, lo que confirma que las viviendas con costos de mantenimiento elevados quedan fuera del alcance del programa o no son priorizadas en el proceso de selección. Solo 4 contratos en seis años reportan cuotas entre S/ 180 y S/ 200, lo que representa apenas el 1.1 % del total.

Esta situación plantea interrogantes respecto a la función reguladora del Estado en el marco del programa, lo que refuerza la necesidad de incorporar mecanismos de fiscalización, acompañamiento técnico y criterios de habitabilidad que vayan más allá del subsidio al alquiler y garanticen condiciones sostenibles para los beneficiarios.

Esta crítica, permite identificar que la vivienda, como bien social esencial o componente estructural del hábitat urbano, se encuentra en constante tensión entre dos lógicas: la del mercado —que la trata como mercancía y fuente de rentabilidad— y la del derecho —que la reconoce como necesidad básica y bien público, principalmente porque las políticas de vivienda se están articulando al mercado incidiendo de manera directa en el acceso, la calidad y la equidad de una vivienda.

En el caso de Renta Joven, la relación con el mercado es directa y estructural: el programa se basa en una subvención a la demanda, sin regulación de precios, ni intervención

sobre la oferta de vivienda, donde los beneficiarios deben alquilar inmuebles ofertados por propietarios privados, con contratos formales y requisitos notariales. Ya que, si bien esta modalidad busca "dinamizar" el mercado formal de alquiler juvenil, en la práctica traslada toda la capacidad de decisión al sector privado, sin que el Estado intervenga activamente en la negociación, el control de precios ni en la calidad de la vivienda.

Tabla 10

Rango y promedio del costo mensual de alquiler de todos los contratos por distrito en el programa Renta Joven 2019-2024

Distrito	Renta Mínima (S/)	Renta Máxima (S/)	Promedio (S/)	Número de registros
Ate	750	1,650	1,200	35
Barranco	1500	1,500	1,500	2
Breña	770	1,350	1,060	8
Callao	950	1,000	975	5
Carabayllo	800	800	800	1
Chorrillos	780	1,550	1,165	16
Comas	750	1,100	925	31
El Agustino	850	950	900	8
Independencia	780	780	780	1
Jesús María	800	1,500	1,150	6
La Molina	1,500	1,600	1,550	3
La Perla	1,100	1,200	1,150	2
La Victoria	800	1,050	925	4
Lima	750	1,500	1,125	22
Lince	780	780	780	1
Los Olivos	770	1,300	1,035	30
Lurigancho	770	1,000	885	9
Magdalena del Mar	1150	1,400	1,275	6
Miraflores	1,000	1,500	1,250	4
Pachacamac	770	950	860	3
Pueblo Libre	1,500	1,560	1,530	7
Puente Piedra	770	850	810	2
Rímac	800	1,050	925	4
San Borja	1,400	1,500	1,450	4

San Juan de Lurigancho	770	950	860	15
San Juan de Miraflores	800	1,530	1,165	9
San Luis	770	1,312.50	1,041	2
San Martin de Porres	750	1,448	1,099	23
San Miguel	770	1,710	1,240	22
Santa Anita	770	770	770	2
Santiago de Surco	770	1,800	1,285	30
Ventanilla	790	790	790	1
Villa el Salvador	770	1,029	900	8
Villa María Del Triunfo	850	890	870	3

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

Siguiendo con ese análisis, a través de la Tabla 10 se presenta el rango y promedio del costo mensual de alquiler de los contratos registrados entre 2019 y 2024 a través del programa Renta Joven, desagregados por distrito. Donde, el análisis de estos datos permite evidenciar la lógica territorial y socioeconómica que ha orientado la distribución geográfica de los subsidios, así como el perfil real de la oferta habitacional que el programa ha contribuido a movilizar.

Una primera observación clave es que la mayoría de los alquileres se concentran en un rango entre S/ 750 y S/ 1,150, lo que revela que el programa se ha dirigido prioritariamente a segmentos medios del mercado de alquiler, puesto que la RMV del Perú es de 1025 soles, es decir, en algunos casos el monto del alquiler está por encima del 100% de su ingreso, dejando fuera la posibilidad de atender otras demandas más que el de la vivienda.

Este comportamiento excluye, de facto, viviendas de menor costo que, si bien podrían atender la demanda habitacional de jóvenes en situación de vulnerabilidad, no son elegibles por estar fuera del mercado formal o por no cumplir los criterios administrativos exigidos (como contratos legales, propietarios registrados o acceso a servicios básicos), y aunque esto se justifique por temas de seguridad, el trasfondo es el beneficio de unos pocos ante las grandes diferencias de muchos. Como resultado, Renta Joven no actúa como un mecanismo de transformación del acceso a la vivienda, sino como un canal para facilitar el consumo en el mercado existente, puesto que incluso algunos de los muebles alquilados, corresponden a ciertos grupos inmobiliarios.

Además, los distritos con mayor número de registros —como Ate (35), Comas (31), San Miguel (22), San Martín de Porres (23), y Santiago de Surco (30)— no son necesariamente los más vulnerables, sino aquellos con zonas intermedias consolidadas y conectividad urbana moderada, donde la oferta formal de vivienda en alquiler es abundante y se ajusta al tope permitido por el programa (S/ 1,560). La presencia en distritos de alto valor, como Miraflores, San Borja o La Molina, aunque es menor en volumen, confirma que el programa financia alquileres en zonas de renta media-alta (con promedios de hasta S/ 1,550), lo que cuestiona su sentido redistributivo.

Este patrón revela que, más que democratizar el acceso a la vivienda, el programa opera como un mecanismo de validación del mercado inmobiliario privado, transfiriendo recursos públicos hacia actores ya consolidados del sector sin intervenir o cuestionar la lógica de precios ni garantizar una expansión del parque de alquiler social o asequible. Más aún debido a la ausencia de contratos en distritos periféricos altamente vulnerables o de zonas de expansión informal como San Juan de Lurigancho, zonas de Ventanilla o asentamientos de Villa El Salvador también sugiere que los criterios de selección —formalidad, tipo de vivienda, condiciones del propietario— limitan la inclusión de los sectores históricamente excluidos del acceso formal a la vivienda.

En suma, la distribución territorial del programa evidencia su carácter funcional al mercado formal, en lugar de ser un instrumento de planificación o equidad urbana, lo cual, representa una oportunidad perdida para reconfigurar los patrones de segregación y desigualdad habitacional, al tiempo que plantea interrogantes sobre el uso de recursos públicos en contextos donde la mayor parte del déficit habitacional afecta a sectores para los que estos alquileres promedio siguen siendo inaccesibles.

En contraste, la Bolsa de Vivienda de Alquiler adopta una estrategia activa de intermediación pública, donde el Estado local —a través del Instituto Municipal de la Vivienda y los servicios sociales— capta inmuebles de propietarios particulares, establece condiciones de uso y regula los contratos bajo parámetros sociales. Aquí no se trata de subsidiar la demanda, sino de crear un circuito de oferta regulada y protegida, gestionado públicamente.

Tabla 11

Diferencial de precios entre el alquiler social y el de mercado: análisis de la renta de alquiler en Barcelona (2009–2021)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**

Alquiler medio de bolsa (€/m)	10,83	9,88	9	8,42	8	7,69	8,59	8,64	9,18	9,76	10,77	10,98	10,45
Alquiler medio de mercado (€/m)	14	12,5	12	11,7	10,7	11,35	11,89	12,4	13,21	13,61	13,95	13,89	13,21
% variación alquiler bolsa / alquiler mercado	-23%	-21%	-21%	-27%	-26%	-32%	-28%	-30%	-31%	-28%	-23%	-21%	-21%

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ajuntament de Barcelona publicados en el *Informe Anual del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB)*, año 2021.

Según la Tabla 11, los contratos gestionados por la Bolsa catalana se encuentran mayoritariamente en rangos de alquiler social que no superan los 500 € mensuales, lo cual refleja una intervención activa del municipio en la contención de precios, el control de condiciones habitacionales y la adaptación de la oferta a la realidad socioeconómica de la población excluida del mercado libre.

Desde la perspectiva social, esta diferencia es determinante, ya que mientras Renta Joven refuerza la lógica de mercado —convirtiendo el derecho a la vivienda en una capacidad de consumo condicionada—, la Bolsa de Barcelona crea un espacio público de negociación y redistribución, que busca contrarrestar las lógicas de exclusión territorial generadas por la especulación inmobiliaria.

En resumen, el programa peruano legitima el mercado sin regularlo, mientras el modelo catalán regula el mercado para ampliar derechos. Esta diferencia expresa dos concepciones opuestas de política social: una que subsidia sin intervenir, y otra que interviene para transformar. Lo que evidencia que, y luego de una exhaustiva lectura, es clave entender la naturaleza de cualquier política social es su horizonte temporal, cuestionado si ¿Se trata de una solución transitoria, que actúa como paliativo ante situaciones críticas? ¿O es una política de largo plazo, diseñada para generar transformaciones estructurales en la distribución del bienestar y el acceso a derechos? Esta pregunta es central para analizar el impacto social de los programas habitacionales, en tanto que la duración y permanencia del beneficio que resultan ser determinantes para la estabilidad de los hogares, el arraigo comunitario y la posibilidad de construir una vida urbana digna.

En el caso del programa Renta Joven, la normativa establece un subsidio mensual durante un período máximo de cinco años, renovable anualmente bajo condiciones. Este diseño revela una concepción limitada y transitoria del derecho a la vivienda, que entiende la intervención del Estado como un impulso inicial al acceso habitacional, pero no como una garantía sostenida. Puesto que no existen mecanismos articulados para acompañar al beneficiario hacia otras formas de acceso más estables —como la propiedad social, el alquiler protegido o la vivienda pública—, lo que genera un escenario donde finalizado el subsidio, la persona queda nuevamente expuesta al mercado sin red de protección.

Como muestran los datos analizados en la Tabla 8, la mayoría de los contratos firmados bajo este programa no alcanzan la duración máxima posible. El promedio de permanencia es inferior a los dos años, lo que sugiere una rotación elevada y un impacto poco sostenido en términos de arraigo y estabilidad residencial.

Esta orientación temporal responde a una lógica asistencialista, característica de ciertos enfoques neoliberales de política social, donde el Estado interviene de forma puntual para facilitar la integración al mercado, pero no asume responsabilidad estructural sobre las condiciones de vida de largo plazo (Repetto, 2001; Cecchini, 2016). Como se analizó en el capítulo II, este tipo de diseño tiende a resolver síntomas inmediatos, pero no transforma las causas profundas del déficit habitacional, ni asegura el derecho pleno a la vivienda.

En contraposición, la Bolsa de Vivienda de Alquiler en Barcelona adopta una estrategia de intervención de larga duración, con contratos que oscilan entre 3 y 7 años y pueden renovarse, manteniendo en muchos casos a las familias dentro del circuito de protección habitacional durante más de una década. Además, el programa contempla la posibilidad de tránsito hacia otras modalidades de vivienda social o acompañamiento posterior a través de los servicios municipales.

Esta perspectiva refleja una visión estructural del problema de vivienda, donde el Estado no se limita a subsidiar, sino que construye condiciones para una inclusión urbana sostenida. Esta política se articula con otras intervenciones sociales, como educación, salud y empleo, entendiendo que la vivienda no es un fin aislado, sino una pieza central de la ciudadanía social (Marshall, 1950).

Entonces, desde el enfoque de Lefebvre, la temporalidad limitada de Renta Joven debilita el potencial transformador del programa. Sin continuidad ni integración con otras políticas, el acceso a la ciudad se convierte en un privilegio momentáneo. En cambio, la Bolsa

de Vivienda barcelonesa construye permanencia, arraigo y seguridad urbana, condiciones necesarias para ejercer una ciudadanía urbana plena.

En resumen, el horizonte temporal revela el tipo de relación que el Estado establece con su población: un vínculo condicional y transitorio en el caso peruano; un compromiso prolongado y estructural en el caso catalán. Esta diferencia tiene implicancias directas sobre la profundidad del impacto social y sobre la posibilidad de garantizar efectivamente el derecho a la vivienda.

Una de las diferencias más estructurales entre los modelos habitacionales analizados radica en el rol que asume el Estado frente al mercado inmobiliario. Esta diferencia no es meramente funcional, ya que, expresa dos concepciones opuestas de política social y, por tanto, de ciudadanía. Por un lado, una lógica en la que el Estado facilita condiciones para que el mercado actúe con subsidios focalizados; por otro, un modelo donde el Estado interviene activamente como garante, regulador y redistribuidor de derechos.

El programa Renta Joven constituye un ejemplo paradigmático del primer enfoque. Su diseño se basa en la entrega de un bono mensual que los beneficiarios deben utilizar para alquilar una vivienda en el mercado formal privado. En este esquema, el Estado no interviene en la regulación del precio de los alquileres, no controla las condiciones de habitabilidad, ni supervisa la relación entre arrendador y arrendatario. Se limita a subvencionar la demanda, dejando la oferta en manos del sector inmobiliario, que define unilateralmente las reglas del juego.

Este modelo responde a la lógica de una política social mercantilizada, donde la intervención pública no busca transformar las relaciones de poder ni corregir las dinámicas excluyentes del mercado, sino simplemente insertar consumidores subsidiados en un mercado preexistente (Cecchini, 2016). Como se sostuvo en el capítulo II, este tipo de política expresa un giro neoliberal, en el que el Estado ya no produce ni garantiza derechos, sino que actúa como operador financiero subsidiario (Repetto, 2001).

En cambio, la Bolsa de Vivienda de Alquiler opera con una lógica de intervención estructural. El Estado municipal —a través del IMHAB y con apoyo de los servicios sociales— capta, regula y gestiona directamente la oferta de viviendas. Establece condiciones de uso, criterios de precio, estándares de habitabilidad y mecanismos de acompañamiento. En este modelo, la vivienda no es tratada como mercancía sino como un bien público sujeto a planificación social y control ciudadano, y aunque presenta debates y puntos críticos, se destaca el rol del estado en el ciclo de vida del programa.

Lo que evidencia que, las diferencias en el rol estatal tienen implicancias directas en el impacto social de cada programa. En el caso peruano, el acceso a la vivienda depende de la capacidad del individuo para adaptarse al mercado —es decir, de su ingreso, formalidad y capacidad de gestión—. En el modelo barcelonés, en cambio, es el Estado quien adapta el sistema para garantizar el acceso universal, especialmente de quienes están más lejos de cumplir los requisitos del mercado.

Desde la perspectiva del derecho a la vivienda (Harvey, 2013; Lefebvre, 1968), esta diferencia resulta crucial: un Estado que regula y planifica está en condiciones de redistribuir el espacio urbano, garantizar el arraigo y democratizar el hábitat. Un Estado que solo facilita la entrada al mercado deja intactas las desigualdades estructurales del acceso urbano.

En definitiva, la figura del Estado marca la frontera entre una política que produce derechos y una que solo transfiere recursos. El modelo catalán se posiciona como garante activo del derecho a la vivienda; el peruano, como gestor periférico de subsidios en un mercado que no controla, esta diferencia es el corazón mismo del impacto social desigual entre ambos programas.

En el corazón del debate sobre política de vivienda contemporánea, y más aún por el análisis de esos programas, cabe lugar para cuestionarse una tensión fundamental: ¿la vivienda es un derecho social universal, cuya garantía corresponde al Estado, o es un bien económico, sujeto a las reglas del mercado y al poder adquisitivo de los individuos? La respuesta a esta pregunta no es solo ideológica: define la arquitectura institucional, los instrumentos de política y los resultados sociales de los programas que se implementan (Cecchini & Martínez, 2012; Harvey, 2013).

El caso de Renta Joven en Perú refleja con claridad la tendencia regional hacia la mercantilización del derecho a la vivienda, característica de las reformas neoliberales en América Latina desde los años noventa. En este modelo, el acceso a la vivienda no se plantea como un derecho garantizado por el Estado, sino como una transacción facilitada por subsidios públicos, mediante los cuales los jóvenes deben insertarse en el mercado de alquiler. El rol del Estado es meramente subsidiario: se limita a entregar recursos a quienes cumplen ciertos requisitos, pero no regula precios, no crea parque habitacional público, ni actúa sobre las condiciones estructurales de acceso.

La vivienda, en este contexto, no es un derecho per se, sino una posibilidad condicionada al cumplimiento de criterios de mercado: contrato formal, precio permitido, propietario registrado, solvencia demostrada. Como se argumenta en el capítulo II, este enfoque

transforma la política social en un instrumento de activación de la demanda, pero no de redistribución estructural. Se trata de insertar consumidores en el mercado, no de transformar las condiciones de este (Repetto, 2001).

Por el contrario, la Bolsa de Vivienda de Alquiler parte de una concepción explícita de la vivienda como derecho humano fundamental. Este principio está incorporado en la legislación catalana y española, y orienta la política hacia la producción, movilización y regulación de viviendas con fines sociales. Puesto que el Estado municipal no solo gestiona recursos, sino que controla precios, define usos, interviene en el territorio y sanciona a quienes mantienen viviendas vacías sin justificación, reconociendo que el interés colectivo debe primar sobre la especulación inmobiliaria.

En esta lógica, el acceso a la vivienda no depende de la solvencia individual, sino de la existencia de una necesidad habitacional justificada, puesto que la política se diseña para garantizar que todo ciudadano, independientemente de su ingreso o trayectoria laboral, tenga derecho a habitar la ciudad en condiciones dignas, lo que se traduce en contratos protegidos, alquiler social, apoyo técnico y acompañamiento personalizado.

Ya que, si la vivienda se concibe como mercancía, su acceso queda determinado por el ingreso, la ubicación y la capacidad de negociación. Si se concibe como derecho, su acceso debe ser protegido, regulado y garantizado por la política pública, incluso si ello implica disputar el dominio del mercado sobre el espacio urbano.

En síntesis, Renta Joven opera bajo una lógica de política social residual y mercantil, en la que el Estado habilita consumo, pero no garantiza derechos. La Bolsa de Vivienda de Barcelona, en cambio, representa un intento de política estructural e inclusiva, que restituye al Estado su función de garante del derecho al hábitat. Esta diferencia es estructural, ya que, define no solo cómo se concibe la vivienda, sino cómo se organiza el acceso a la ciudad, la equidad territorial y la ciudadanía urbana.

Debido a que una política social no solo debe ser eficaz en su diseño y pertinente en su implementación: también debe contar con condiciones institucionales y financieras que garanticen su sostenibilidad. Esto implica no solo que tenga financiamiento asegurado, sino que esté respaldada por marcos normativos sólidos, estructuras administrativas estables y capacidad de adaptación en el tiempo. La sostenibilidad, en este sentido, es también una condición para el impacto social profundo.

En el caso de Renta Joven, el programa enfrenta desde su creación en 2019 una trayectoria institucional inestable. Su financiamiento depende anualmente de las asignaciones

presupuestales al Fondo MIVIVIENDA y no forma parte de una política de vivienda consolidada dentro del marco normativo nacional, además no ha sido incorporado como programa permanente mediante ley ni está articulado a una política nacional de arrendamiento social. Como resultado, su continuidad está sujeta a decisiones políticas coyunturales y a los cambios de gobierno.

Esto genera varios momentos de interrupción o ralentización, especialmente en contextos de crisis fiscal o cambios ministeriales, lo que afecta no solo la ejecución financiera sino también la confianza de beneficiarios y arrendadores. Del mismo modo, la dependencia del mercado formal y de la voluntad de propietarios privados limita su escalabilidad, ya que el Estado no cuenta con una oferta propia ni con instrumentos regulatorios suficientes para sostener o expandir el programa más allá de zonas urbanas consolidadas.

En contraste, la Bolsa de Vivienda de Alquiler en Barcelona forma parte de una política urbana de largo plazo, integrada al Plan por el Derecho a la Vivienda del Ayuntamiento y gestionada por el Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación (IMHAB), una entidad pública con autonomía técnica y presupuesto propio. Esto le permite contar con una base institucional sólida, una planificación multianual y un esquema de financiamiento que combina recursos municipales, regionales y europeos.

Además, el modelo catalán cuenta con mecanismos de colaboración interinstitucional (con servicios sociales, urbanismo, mediación, etc.), lo que lo convierte en una política transversal y adaptable, capaz de responder a transformaciones del entorno (crisis económicas, crecimiento urbano, migraciones). Su enfoque de gestión pública directa le otorga mayor capacidad de control y proyección, sin depender exclusivamente del comportamiento del mercado.

Entonces, según el análisis, esta diferencia no es técnica sino estructural: un programa frágil e inestable no puede garantizar el derecho a la vivienda, porque condiciona el acceso al azar político y financiero, y expone a los beneficiarios a escenarios de discontinuidad. Una política estructural, en cambio, institucionaliza el derecho, lo protege ante crisis, y lo convierte en una base para la planificación urbana inclusiva.

Como señala Cecchini (2016), una política social sostenible debe ser financieramente viable, políticamente respaldada y socialmente legítima. En el caso peruano, Renta Joven carece de al menos dos de estas condiciones. En el caso catalán, la política se ha fortalecido como un eje estratégico de la ciudad, con visión de largo plazo y capacidad de expansión territorial y funcional.

En conclusión, la sostenibilidad no es solo un asunto presupuestal: es una expresión del compromiso del Estado con los derechos sociales. Ya que, aunque el programa barcelonés actúa como política pública estructural; el peruano, lo hace como un proyecto piloto frágil. Esta diferencia define no solo su duración, sino su profundidad transformadora.

Entonces se retorna a este debate de que la vivienda es mucho más que un techo, porque se encuentra profundamente vinculada al acceso a servicios de salud, educación, empleo, movilidad y participación comunitaria. Por ello, una política de vivienda que aspire a tener impacto social sostenido debe articularse con otras dimensiones del bienestar, tanto en el diseño institucional como en la implementación territorial. Sin esa articulación, la política de vivienda corre el riesgo de convertirse en una intervención fragmentada, desconectada del resto de derechos sociales (Cecchini & Uthoff, 2007).

En el caso de Renta Joven, el programa funciona como una línea independiente de subsidio habitacional, gestionado por el Fondo MIVIVIENDA, sin conexiones orgánicas con otros sectores del Estado. No existe evidencia de coordinación sistemática con los ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, Educación o Trabajo; ni con gobiernos locales que pudieran complementar la intervención con programas sociales, infraestructura o servicios comunitarios. Esto evidencia una ausencia de enfoque territorial e intersectorial, que limita la capacidad del programa para responder de forma integral a las necesidades de los jóvenes.

Por ejemplo, un joven beneficiario del subsidio puede residir en un distrito con baja oferta de transporte público, escaso acceso a empleo formal, ausencia de espacios comunitarios o limitaciones en infraestructura educativa, sin que el programa contemple mecanismos para atender esas dimensiones. En la práctica, la vivienda se entrega sin entorno, es decir, sin conexión con las condiciones que hacen posible el arraigo, el desarrollo personal o la integración urbana.

Este enfoque evidencia una lógica tecnocrática de focalización por producto, donde cada programa cumple una función aislada y desarticulada, sin que exista un sistema de protección social cohesionado, esta fragmentación de las intervenciones debilita la capacidad del Estado para garantizar derechos en forma integral y sostenida.

En el caso de, la Bolsa de Vivienda de Alquiler se enmarca en una estrategia intersectorial articulada, que vincula política de vivienda con servicios sociales, planificación urbana, movilidad sostenible y políticas de juventud e inclusión, y donde el programa se implementa en colaboración con equipos de trabajo social, centros de atención primaria, oficinas de inserción laboral, servicios jurídicos y redes comunitarias. Esto permite abordar de

forma integral las causas y consecuencias de la exclusión residencial, y no solo atender sus síntomas.

Por ejemplo, muchos de los hogares atendidos por la Bolsa de Vivienda son derivados desde los servicios sociales municipales, tras haber sido evaluados en términos de salud mental, violencia de género, dependencia o vulnerabilidad económica. Una vez integrados al programa, pueden acceder a acompañamiento psicológico, asesoría jurídica, formación laboral y orientación comunitaria, lo que fortalece su inclusión más allá del acceso físico a una vivienda.

Este enfoque intersectorial se alinea con la noción de ciudadanía urbana integral, donde el derecho a la vivienda se vincula a otros derechos sociales y económicos, y la política de vivienda actúa como dispositivo articulador del bienestar. En otras palabras, no se trata solo de habitar un lugar, sino de habitar con derechos múltiples en un territorio inclusivo. Más aún, porque desde la lógica de derechos (Harvey, 2013), esta diferencia es crucial, puesto que si una política que no se articula con el entorno no puede garantizar inclusión plena. Una política que conecta vivienda con movilidad, trabajo, servicios y comunidad, amplía la ciudadanía urbana y transforma estructuras.

En resumen, Renta Joven actúa como un subsidio aislado, sin capacidad de integrar al joven en un abanico de derechos, mientras que, la Bolsa de Vivienda de Barcelona opera como un nodo de una red pública, que convierte la vivienda en un portal hacia una vida digna y estable. Esa diferencia determina no solo la profundidad del impacto, sino su permanencia.

7.3. Seguimiento: ¿acompañamiento o desvinculación?

Uno de los factores menos visibles —pero cruciales— para evaluar el impacto social de un programa habitacional es la existencia de dispositivos de acompañamiento social, es decir, acciones complementarias que orienten, protejan y fortalezcan la experiencia de quienes acceden a la vivienda. Estos mecanismos son fundamentales cuando se trata de poblaciones en situación de vulnerabilidad, no solo para facilitar el acceso, sino para garantizar su permanencia, integración barrial y ejercicio pleno del derecho a la ciudad.

En el caso del programa Renta Joven, la intervención se reduce esencialmente a un subsidio monetario directo, sin contemplar dispositivos institucionalizados de orientación legal, asistencia social o seguimiento posterior. El proceso se limita al registro en el sistema digital del Fondo MIVIVIENDA, la validación de requisitos y la transferencia del bono, por lo cual, no se observa, según los lineamientos operativos disponibles, ningún componente que atienda las dificultades sociales, jurídicas o económicas que puedan surgir durante el contrato de arrendamiento.

Esta ausencia de acompañamiento integral implica que los beneficiarios deben enfrentar por su cuenta negociaciones con arrendadores, trámites notariales, obligaciones contractuales y eventuales conflictos, sin contar con el respaldo activo del Estado, puesto que lo único que encuentran en la web, son los documentos que se requieren. Entonces, en contextos de informalidad, falta de cultura jurídica o desequilibrio de poder entre partes, esta desprotección puede traducirse en expulsión anticipada, incumplimiento de condiciones o pérdida del subsidio, erosionando el impacto social esperado del programa.

Por el contrario, la Bolsa de Vivienda de Alquiler en Barcelona articula su intervención con una serie de dispositivos de acompañamiento técnico y social, gestionados por equipos multidisciplinarios del Instituto Municipal de la Vivienda (IMHAB) y de los servicios sociales de distrito. Estos equipos no solo evalúan el perfil y necesidades del beneficiario, sino que lo asesoran en la firma del contrato, lo acompañan durante la vigencia del arrendamiento y realizan seguimiento periódico, especialmente en casos de riesgo de impago, conflictos vecinales o fragilidad socioeconómica.

Este aspecto es descrito claramente en los documentos de gestión municipal:

"El IMHAB realiza una tarea de mediación entre propietarios y arrendatarios, garantizando que las condiciones del contrato sean justas y adecuadas, y que la persona arrendataria tenga un acompañamiento técnico y social durante toda la duración del contrato. Este seguimiento tiene por finalidad evitar situaciones de ruptura residencial o exclusión social." (Ajuntament de Barcelona, citado en *Desde los marcos normativos e institucionales de cada país*, p. 5)

Esta diferencia no es menor, puesto que mientras en el modelo peruano el acceso a la vivienda se presenta como un asunto individual y autorregulado, en el modelo catalán se reconoce que habitar la ciudad implica relaciones, redes, derechos y protecciones colectivas, que deben ser garantizadas por el Estado como parte de su función pública.

Así, el acompañamiento social no es un añadido operativo, sino una dimensión esencial para que la política de vivienda cumpla su función de inclusión, estabilidad y equidad. Su ausencia, como en el caso de Renta Joven, limita seriamente la eficacia social del programa y lo aleja de los principios de una política pública transformadora.

Una de las funciones fundamentales de la política de vivienda es reducir las desigualdades territoriales en el acceso al derecho a la vivienda. Para ello, no basta con diseñar un subsidio; es necesario que el programa tenga capacidad de alcance nacional, criterios de distribución equitativa y dispositivos de implementación descentralizados. Sin estos elementos,

la política corre el riesgo de convertirse en una intervención focalizada y desigual, incapaz de responder al carácter estructural del déficit habitacional.

El análisis del programa Renta Joven revela justamente esa fragilidad en su cobertura territorial, aunque está diseñado como un programa nacional, su ejecución se concentra casi exclusivamente en Lima Metropolitana y, dentro de ella, en distritos con alta presencia de oferta formal de vivienda. Según los datos de la Tabla 5, distritos como Breña, Jesús María, Pueblo Libre, San Miguel y La Victoria agrupan cerca del 75% de los contratos gestionados entre 2019 y 2024. Esta alta concentración geográfica refleja la dependencia del programa respecto al mercado formal, y deja sin cobertura efectiva a regiones y sectores donde el déficit habitacional es más agudo, pero donde el mercado no ofrece condiciones de formalidad, precio y ubicación compatibles con los requisitos del subsidio.

Este sesgo territorial se ve agravado por la escala extremadamente baja del programa, como lo evidencia la Tabla 4, donde el número de contratos firmados a nivel nacional en Renta Joven ha sido consistentemente reducido durante todo el período 2019–2024, sin mostrar un patrón de crecimiento sostenido. Incluso en los años de mayor ejecución (2020 y 2021), la cifra no supera los 100 contratos anuales. Para un país con miles de jóvenes con necesidad de acceso a vivienda formal, estos datos revelan una intervención marginal y simbólica, sin capacidad de transformar las condiciones estructurales del acceso habitacional.

Tabla 12

Evolución del número de contratos firmados a nivel nacional en el programa Renta Joven en Perú (2019–2024)

Departamento	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Arequipa	23	45	34	26	19	10
Ayacucho	0	1	1	1	3	2
Cajamarca	0	20	10	25	15	11
Cusco	0	19	8	7	3	0
Ica	0	132	2	5	7	1
Junín	0	1	9	16	23	5
La Libertad	19	13	38	36	19	11
Lambayeque	0	72	25	18	18	8
Lima	20	32	72	56	38	11
Piura	0	14	9	9	7	3
Tacna	0	8	5	4	7	2

Total	62	357	213	203	159	64

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

Esta baja ejecución no se explica por falta de demanda, sino por un diseño institucional que restringe el acceso a un conjunto reducido de jóvenes formales, con capacidad de cumplir requisitos, sin acompañamiento técnico, ni articulación con gobiernos locales. La política, lejos de ser universal, se construye como una excepción regulada por criterios de mercado, que beneficia a quienes ya se encuentran relativamente integrados al sistema económico formal.

En contraste, la Bolsa de Vivienda de Alquiler en Barcelona se estructura como una política pública con clara vocación de alcance municipal completo y planificación territorial redistributiva. Como se muestra en la Tabla 12, el programa se despliega a lo largo de todos los distritos de la ciudad, con especial presencia en Nou Barris, Ciutat Vella y Sants-Montjuïc, zonas caracterizadas por la concentración de población migrante, precariedad residencial e históricas desigualdades urbanas.

Esta estrategia no es solo técnica: responde a una lógica de justicia espacial (Soja, 2010), que busca redistribuir recursos públicos hacia territorios históricamente desatendidos por el mercado. En ese sentido, la política de vivienda no solo entrega viviendas, sino que redistribuye centralidad urbana, recursos y dignidad. Por lo cual se enfatiza que esta diferencia es estructural: mientras Renta Joven permanece anclado a las lógicas de mercado que concentran beneficios en ciertas zonas, la Bolsa catalana rompe esas lógicas y democratiza el acceso al espacio urbano, puesto que es una política no solo de vivienda, sino de reconfiguración del territorio desde los márgenes.

En resumen, Renta Joven no logra trascender las barreras del mercado ni territorializar el derecho a la vivienda; se queda en los márgenes de una intervención dispersa. La política de vivienda barcelonesa, en cambio, expande las fronteras del Estado y su capacidad redistributiva, convirtiéndose en una herramienta transformadora. Una política de vivienda que busque tener impacto estructural no puede operar sobre la base de perfiles abstractos o "beneficiarios ideales". Debe, por el contrario, reconocer las trayectorias de vida reales de los ciudadanos, sus contextos de exclusión acumulada, los eventos críticos que afectan su estabilidad residencial y la complejidad de sus estructuras familiares, ya que este reconocimiento es clave para diseñar intervenciones pertinentes, sensibles y sostenibles.

En el caso del programa Renta Joven, la lógica de focalización se basa principalmente en criterios fijos y cuantificables: edad, nivel de ingreso, tipo de contrato y capacidad de formalización. No existen variables que permitan considerar, por ejemplo, situaciones de violencia doméstica, monoparentalidad, exclusión laboral, movilidad forzada o vulnerabilidad acumulada, más aún, porque la política no distingue entre jóvenes que han atravesado trayectorias de calle o aquellos que viven con sus familias en condiciones relativamente estables: ambos deben cumplir los mismos requisitos burocráticos.

Este diseño responde a una lógica tecnocrática, donde la política social no se adapta a la vida de los ciudadanos, sino que espera que los ciudadanos se adapten al formato de la política (Cecchini & Uthoff, 2007; Tezanos, 2007). Como resultado, muchos jóvenes en situación de alta vulnerabilidad quedan excluidos o ni siquiera se presentan como postulantes, sabiendo que no podrán cumplir los filtros formales.

En cambio, la Bolsa de Vivienda de Alquiler adopta un enfoque centrado en la trayectoria vital de los hogares. El acceso al programa se realiza a través de una derivación técnica elaborada por los servicios sociales municipales, que consideran factores como desahucios previos, pérdida del empleo, violencia de género, sinhogarismo, problemas de salud mental o situación migratoria reciente. Esta evaluación permite asignar la vivienda más adecuada a las necesidades concretas del hogar, así como establecer un plan de acompañamiento.

La Tabla 13 ilustra claramente este enfoque, en ella se detallan las tipologías de intervención social implementadas entre 2015 y 2018 en el marco de la Bolsa de Vivienda. Como se observa, se trata de un modelo de acompañamiento multidimensional que incluye apoyo frente a morosidad, procesos de regularización, conflictos familiares, prevención del desalojo, y asistencia legal y emocional. Este tipo de intervención no solo mejora la permanencia habitacional, sino que reconstruye el vínculo de los hogares con el entorno urbano y con las instituciones públicas.

Tabla 13

Evolución de la tipología de intervenciones para la mediación y acompañamiento en el acceso y mantenimiento de la vivienda (2015–2018)

Tipología de intervención	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Acogida	91	126	144	169

Conflictividad	49	34	30	34
Morosidad	158	135	256	275
Conflicto y morosidad	-	4	-	-
Desahucios	13	35	53	34
Regularización	24	54	123	532
Seguimiento de obligaciones contractuales	18	32	77	212
Entidades financieras	74	1	-	-
Ayudas al alquiler y Bolsa de Vivienda	-	14	54	25
Total, de intervenciones	427	435	737	1,281

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ajuntament de Barcelona publicados en el *Informe Anual del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB)*, año 2021.

Este acompañamiento no es un "servicio adicional", puesto que forma parte estructural del programa, y constituye la base sobre la cual se construye una política de vivienda con enfoque de derechos. En cambio, el modelo peruano, considera al beneficiario como un sujeto autónomo y autosuficiente que debe "resolver" su alquiler con un subsidio, el modelo catalán reconoce la complejidad de las trayectorias personales y actúa en consecuencia.

En ese sentido, y desde el enfoque del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968), esto no solo implica mejorar la gestión de los programas: significa reconocer al habitante como sujeto de derechos, con historia, con vínculos, con necesidades relacionales, y no como simple receptor de un bien.

En resumen, el modelo peruano impone reglas fijas y descontextualizadas, excluyendo a quienes más necesitan protección. El modelo catalán construye soluciones a partir de las trayectorias de vida, y, por tanto, fortalece la dignidad, la inclusión y la permanencia habitacional como parte de una estrategia integral.

El acceso a una vivienda adecuada no se agota en el cumplimiento de un contrato de alquiler ni en la tenencia de un inmueble. Para que la política de vivienda tenga un impacto

social sostenible, debe posibilitar también la integración urbana: esto implica no solo residir físicamente en una ciudad, sino ser parte de ella, participar en su vida cotidiana, acceder a sus recursos, tejer vínculos comunitarios y construir arraigo en el territorio (Harvey, 2013; Lefebvre, 1968).

Desde esta perspectiva, el análisis de los programas Renta Joven y Bolsa de Vivienda de Alquiler permite observar dos enfoques muy distintos. El programa peruano, al estar estructurado sobre un esquema de subsidio temporal, con una duración máxima de cinco años, no ofrece mecanismos que promuevan la estabilidad ni el fortalecimiento del tejido social local. Como se analizó anteriormente (ver parte 3), la alta rotación de contratos y la lógica de corto plazo generan un acceso habitacional que no favorece la integración urbana ni la participación comunitaria, sino que reproduce una lógica de tránsito precario.

Además, el hecho de que el programa no articule con intervenciones territoriales integrales —por ejemplo, con servicios sociales, programas culturales o políticas de desarrollo local— refuerza la idea de que la vivienda es una solución individual, desvinculada del entorno y del tejido barrial. Esto es coherente con una visión residual de la política social, donde el Estado interviene para cubrir una carencia básica pero no para generar comunidad ni pertenencia.

En contraste, la Bolsa de Vivienda de Alquiler está diseñada desde una lógica de intervención urbana integrada, donde la distribución de las viviendas no responde solo a criterios de disponibilidad, sino a una planificación territorial deliberada que busca fortalecer el equilibrio demográfico, social y económico de los barrios. Como se evidenció en la Tabla 12, muchos contratos gestionados se concentran en zonas vulnerables o con riesgo de expulsión, lo que responde a un objetivo explícito: evitar la gentrificación, promover la permanencia de población local y sostener la diversidad social del territorio.

Además, el modelo catalán se articula con redes comunitarias, centros de servicios sociales y organizaciones barriales, lo que permite acompañar no solo el acceso a la vivienda, sino también el proceso de incorporación del hogar al barrio. Este enfoque fortalece la identidad territorial y la ciudadanía urbana, elementos centrales del derecho a la ciudad. Entonces, desde una mirada crítica, programa social que no promueve arraigo ni integración genera soluciones habitacionales frágiles, vulnerables a rupturas sociales o desarraigo. Por el contrario, una política que fortalece la pertenencia urbana contribuye a procesos de inclusión sostenida, resiliencia comunitaria y justicia espacial.

En suma, el modelo peruano trata la vivienda como una respuesta puntual a una necesidad individual; el modelo barcelonés la concibe como una plataforma de integración social, urbana y comunitaria. Esa diferencia —entre habitar un inmueble y habitar una ciudad— es uno de los principales determinantes del impacto social de largo plazo.

7.4. Gestión institucional y articulación territorial: gobierno local versus gobierno nacional

El análisis comparativo de los programas Renta Joven (Perú) y Bolsa de Vivienda de Alquiler (España) permite identificar diferencias sustantivas en la gestión institucional y en el modo en que cada Estado distribuye sus competencias en materia habitacional. Este contraste no se limita a aspectos operativos, sino que revela los modelos, las capacidades institucionales y las racionalidades territoriales que orientan la intervención pública sobre el espacio urbano y el acceso a la vivienda.

En el caso peruano, Renta Joven se enmarca en un esquema de centralización funcional y administrativa, donde el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) concentra las competencias normativas, técnicas y financieras del programa, mientras que los gobiernos regionales y locales carecen de autonomía operativa para su implementación, dado que las municipalidades cumplen únicamente funciones auxiliares —como la certificación de la habitabilidad o permisos de construcción— sin capacidad para planificar ni coordinar la localización territorial del subsidio. Reproduciendo una lógica vertical de gobernanza que reduce la política de vivienda a una intervención sectorial y desarticulada, desvinculada de los planes de desarrollo urbano, económico y social de las ciudades.

Esta concentración de competencias expresa un patrón de baja capacidad estatal en el nivel local, derivado tanto de la falta de recursos financieros como de la débil institucionalización de las políticas urbanas en los gobiernos municipales. Lo que evidencia que, se ha demostrado que la eficacia de las políticas públicas no depende únicamente del diseño normativo, sino de la densidad institucional y la autonomía de gestión de los actores territoriales. En el caso peruano, la escasez de capacidades técnicas, presupuestales y humanas en los municipios impide que las políticas de vivienda se integren en estrategias de ordenamiento y cohesión territorial. De esta forma, el Estado central actúa como facilitador de subsidios, pero no como garante de un modelo urbano.

En mayor medida porque desde la perspectiva del derecho a la ciudad, esta situación constituye una expresión de exclusión institucional. Siguiendo a Lefebvre (1968), el derecho a la ciudad implica la posibilidad de participar activamente en la producción del espacio urbano

y en la gestión de sus recursos. Sin embargo, cuando las competencias locales son subordinadas a la administración central, se priva a los territorios de su capacidad de decidir sobre su propio desarrollo. El Renta Joven —al depender exclusivamente del nivel nacional— consolida una visión mercantil, racionalista y tecnocrática de la política social, donde la vivienda es concebida como producto del mercado y no como un bien público vinculado al bienestar colectivo y al ejercicio pleno de la ciudadanía.

En contraste, el programa Bolsa de Vivienda de Alquiler de Barcelona se inscribe en un modelo de Estado descentralizado y garantista, donde las competencias en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio se distribuyen entre el gobierno central, las comunidades autónomas y los municipios. Este esquema institucional se traduce en una capacidad estatal multinivel, en la cual los gobiernos locales no solo ejecutan políticas, sino que las formulan, adaptan y evalúan en función de las condiciones del territorio. En el caso barcelonés, el Ayuntamiento asume competencias plenas en la gestión del alquiler social, la rehabilitación del parque habitacional y la regulación de precios, articulando la política de vivienda con los planes de desarrollo urbano y económico local.

A diferencia del caso peruano, el gobierno local en España posee una capacidad operativa y deliberativa consolidada, sustentada en marcos normativos estables, recursos propios y cuerpos técnicos especializados. Ello permite ejercer una autonomía territorial efectiva, orientada no solo a la administración del suelo, sino a la redistribución espacial de oportunidades. Desde la perspectiva de la justicia espacial (Soja, 2010), la descentralización en el contexto español actúa como una estrategia social, al habilitar a los municipios como agentes activos de la planificación urbana, la cohesión social y el desarrollo económico. Así, Bolsa de Vivienda de Alquiler opera como un instrumento de política territorial integrada, en la que el acceso a la vivienda se vincula con la regeneración del tejido urbano, la promoción de empleo y la sostenibilidad.

Esta diferencia entre competencias centralizadas y capacidades territoriales distribuidas refleja dos concepciones antagónicas del Estado y de la política social. Mientras el modelo peruano prioriza la racionalidad económica y la uniformidad normativa —propia de un Estado subsidiario y tecnocrático—, el modelo español privilegia la racionalidad democrática y contextual —propia de un Estado social y descentralizado—. En el primer caso, la intervención se restringe a la administración de subsidios, mientras que en el segundo se orienta a la construcción de un ecosistema urbano de bienestar, donde la vivienda se entiende como un derecho vinculado al desarrollo local.

Por tanto, la diferencia entre ambos programas no radica únicamente en la escala de intervención, sino en la capacidad del Estado para coordinar actores, niveles y recursos en función del territorio. En el Perú, la ausencia de articulación intergubernamental perpetúa la fragmentación institucional y la dependencia del mercado; en España, la gestión multinivel y la cooperación entre el Ayuntamiento, la Generalitat y el Estado central posibilitan la construcción de políticas sociales con un sentido de justicia social. Esta divergencia se traduce, en última instancia, en dos modos opuestos de concebir el derecho a la ciudad: uno centrado en el acceso individual a la vivienda, y otro orientado a la reconfiguración colectiva del espacio urbano como bien común.

De este modo, la comparación revela que el fortalecimiento de las capacidades locales y la distribución efectiva de competencias no solo incrementan la eficiencia administrativa, sino que constituyen condiciones esenciales para la democratización de la política de vivienda. En contextos como el peruano, avanzar hacia una política de vivienda articulada territorialmente requiere superar la fragmentación sectorial, ampliar la autonomía municipal y dotar a los gobiernos subnacionales de instrumentos financieros y técnicos que les permitan planificar su desarrollo urbano. De esa manera, la política de vivienda podrá transitar de una lógica de subsidio individual hacia una lógica de justicia espacial y derecho colectivo al hábitat.

7.5. Impacto social: redistribución, participación ciudadana y sostenibilidad

La manera en que se define y mide el "éxito" de un programa social revela la lógica que guía su diseño, implementación y evaluación. No se trata solo de números: se trata de qué significados se asignan a esos números, qué dimensiones se consideran relevantes y cuáles quedan invisibilizadas. En este sentido, los indicadores de eficacia son herramientas teóricas, pero también políticas, puesto que configuran lo que el Estado considera valioso.

En el caso de Renta Joven, los principales indicadores institucionales reportados están relacionados con el número de contratos firmados, la duración de los subsidios, y la distribución de montos de alquiler y mantenimiento. Según los datos de la Tabla 6, más del 60% de los subsidios otorgados fueron utilizados por menos de un año, y solo una minoría logró sostener el beneficio durante el máximo posible de 5 años. Esto cuestiona la estabilidad del impacto y evidencia una lógica de rotación y desprotección.

La Tabla 14 muestra que los contratos se concentran en rangos de alquiler medio y alto dentro del tope permitido, lo que sugiere que el subsidio está orientado a facilitar accesos dentro del mercado formal, más que a modificar las condiciones estructurales de exclusión habitacional. Similarmente, la Tabla 8 sobre cuotas de mantenimiento revela que la mayoría de

los beneficiarios asume gastos adicionales considerables, lo que limita el carácter redistributivo real del programa.

Tabla 14

Distribución de contratos de alquiler según intervalos de costo mensual (S/.) en el programa Renta Joven, 2019–2024

Intervalo (S/.)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
1,800 - 1,701	0	0	0	2	1	0	3
1,700 - 1,601	0	1	1	2	1	1	6
1,600 - 1,501	0	14	6	6	3	1	30
1,500 - 1,401	0	6	4	1	3	1	15
1,400 - 1,301	3	12	9	4	2	2	32
1,300 - 1,201	4	9	16	10	5	1	45
1,200 - 1,101	0	1	2	1	1	0	5
1,100 - 1,001	1	24	5	2	5	2	39
1,000 - 901	4	5	2	6	5	1	23
900 - 801	2	32	18	12	2	1	67
800 - 701	2	25	9	1	2	0	39

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), publicados en el *Informe de Resultados del Programa Renta Joven 2019–2024*, Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

En este contexto, la eficacia se mide en función de la cantidad de contratos activados y el presupuesto ejecutado, pero no se incorporan variables sociales como el arraigo territorial, la mejora de la calidad de vida, la integración comunitaria o la permanencia sostenible. Esta orientación se alinea con un modelo de política social técnico-contable, característico del enfoque gerencialista: lo que importa es cumplir metas formales, no transformar realidades sociales (Tezanos, 2007; Stame, 2003).

Por el contrario, la Bolsa de Vivienda de Alquiler incorpora un punto mucho más amplio de indicadores, que incluyen no solo contratos firmados (Tabla 13), sino también número de solicitudes formalizadas, atendidas y pendientes (Tabla 15), así como viviendas disponibles, captadas y en proceso de mediación (Tabla 16). Esta perspectiva permite observar no solo lo que "se logró", sino también las brechas estructurales no cubiertas por la política, lo cual fortalece la planificación y rendición de cuentas.

Tabla 15

Análisis de la demanda y capacidad de respuesta del programa de Bolsa de Vivienda de Alquiler en Barcelona (2009–2021)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Solicitudes formalizadas	1680	1755	1434	1675	2212	3000	3566	4344	6470	8904	10314	10762	12009
Solicitudes alojadas	297	292	186	144	92	115	52	42	184	191	155	115	235
Solicitudes pendientes de alojar	1383	1463	1248	1531	2120	2885	3514	4302	6286	8713	10159	10647	11774

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ajuntament de Barcelona publicados en el *Informe Anual del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB)*, año 2021.

Tabla 16

Análisis de la oferta efectiva y disponibilidad de viviendas en el programa de alquiler social de Barcelona (2009–2021)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Viviendas captadas	330	308	231	260	173	105	53	72	226	165	152	140	167
Viviendas contratadas	297	292	186	144	92	86	52	42	184	191	155	115	235
Viviendas disponibles	33	16	45	68	81	19	1	30	42	-26	-3	25	-68

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ajuntament de Barcelona publicados en el *Informe Anual del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB)*, año 2021.

Además, el programa catalán mide de forma explícita el diferencial entre alquiler social y de mercado (Tabla 14), lo que permite identificar la función de contención del mercado que cumple el programa. Este tipo de indicador no solo evalúa eficiencia económica, sino también capacidad de regulación estatal frente a la especulación urbana.

Esta diferencia en los marcos de evaluación es también una diferencia de proyecto político. Mientras el modelo peruano evalúa el éxito como cumplimiento individual de requisitos administrativos, el modelo catalán evalúa la eficacia como ampliación colectiva de

derechos y reducción de desigualdades. Por ello, y siguiendo la crítica de Lefebvre (1968), esto es fundamental: lo que no se mide, no se transforma. Y lo que se mide exclusivamente en términos de contratos activados o presupuesto ejecutado, olvida lo esencial del impacto social: el derecho a habitar dignamente la ciudad.

Principalmente, porque una política de vivienda no solo determina quién accede a un inmueble, sino también cómo se estructuran las relaciones entre el Estado y los propietarios. Esta relación define en gran medida si la política fortalece el derecho a la vivienda como bien social, o si se limita a garantizar la rentabilidad del mercado de alquiler privado, donde el tipo de incentivos, regulaciones y obligaciones impuestos a los arrendadores revela la orientación ideológica y redistributiva del programa.

En el caso de Renta Joven, el Estado actúa esencialmente como garante financiero del arrendador. A través del subsidio, cubre el 30% del monto mensual del alquiler, transferido directamente a la cuenta del propietario. Sin embargo, el programa no exige contrapartidas sustantivas: el propietario no está obligado a reducir el precio del alquiler, no se le imponen requisitos sobre la calidad o habitabilidad del inmueble, y tampoco se le exige mantener el contrato por un tiempo mínimo. Es decir, se le garantiza un flujo seguro de ingresos sin condicionamientos sociales ni participación en una política de equidad.

Esta relación expresa una visión de política social en la que el Estado facilita la rentabilidad privada sin intervenir en la estructura del mercado, ya que la vivienda sigue operando como mercancía, y el arrendador como actor privado protegido, sin obligaciones redistributivas. Como se analizó en el capítulo II, este diseño se alinea con las lógicas del neoliberalismo subsidiario, donde la política social se limita a "compensar fallas del mercado", sin alterarlo ni regularlo (Repetto, 2001).

Por el contrario, la Bolsa de Vivienda de Alquiler parte de una concepción activa del Estado como regulador y garante del derecho a la vivienda. En este modelo, los propietarios que integran sus inmuebles al programa reciben incentivos económicos, pero a cambio de aceptar precios sociales, garantizar condiciones de habitabilidad, firmar contratos de larga duración y permitir el acompañamiento social del arrendatario.

Entre esos incentivos, destaca la bonificación del 50% del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) que ofrece el Ayuntamiento de Barcelona a los arrendadores que participan en la Bolsa de Vivienda. Como muestra la Tabla 17, entre los años 2009 y 2019 esta subvención no solo ha sido sostenida, sino que ha ido en aumento, consolidándose como un instrumento estratégico de corresponsabilidad público-privada.

Tabla 17

Incentivos económicos a propietarios: evolución del importe y cobertura de la subvención equivalente al 50% del IBI (2009–2019)

Subvenciones a propietarios	Año	Importe total solicitado	Expedientes aprobados	Importe medio por subvención
Subvención equivalente 50% IBI	2009	35,844.00 €	309	116 €
	2010	43,192.00 €	365	118 €
	2011	48,656.00 €	405	120 €
	2012	48,000.00 €	377	127 €
	2013	46,000.00 €	348	128 €
	2014	45,000.00 €	319	141 €
	2015	52,000.00 €	331	145 €
	2016	50,161.00 €	342	149 €
	2017	74,401.00 €	527	141 €
	2018	56,037.00 €	481	116 €
	2019	97,297.00 €	654	149 €

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ajuntament de Barcelona publicados en el *Informe Anual del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB)*, año 2021.

Esta medida revela un modelo en el que el propietario no es simplemente un beneficiario del subsidio estatal, sino un actor comprometido con una política pública que busca garantizar el derecho a la vivienda a ciudadanos en situación de vulnerabilidad. En ese marco, la función social de la propiedad no es un discurso simbólico, sino una condición concreta de acceso a beneficios fiscales.

Este contraste es clave, ya que el programa catalán redefine el rol del propietario como corresponsable de la inclusión urbana; el peruano, en cambio, lo mantiene como receptor pasivo de renta, protegido por la intermediación pública pero ajeno al objetivo redistributivo.

Esta lógica de incentivos progresivos se consolida en años recientes, como lo evidencia la Tabla 18, que recoge la implementación de la bonificación del 95% del IBI a propietarios participantes del programa en los años 2020 y 2021. Esta medida, adoptada en un contexto de crisis postpandemia, refuerza la idea de una alianza público-privada con función social, donde el Estado incrementa su apoyo fiscal a cambio de condiciones de acceso más favorables para poblaciones vulnerables.

Tabla 18

Bonificación del 95% del IBI a propietarios en el marco del programa de alquiler social en Barcelona (2020–2021)

Bonificación a ciudadanos propietarias del 95% del IBI	2020	2021
Expedientes aprobados	569	262

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ajuntament de Barcelona publicados en el *Informe Anual del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB)*, año 2021.

Este tipo de ampliaciones refuerza el carácter institucional del programa y demuestra que la política de vivienda puede ser también una política fiscal redistributiva, cuando se orienta hacia la construcción de una ciudad más equitativa y accesible. En definitiva, el análisis de los incentivos revela dos modelos distintos de relación Estado-propietario: uno que privatiza la política social en función del mercado, y otro que regula la propiedad en función del derecho. Este contraste no solo estructura la eficacia operativa de los programas, sino que marca el horizonte político de lo que cada sociedad entiende por vivienda, por derecho y por justicia urbana.

Más allá de los indicadores cuantitativos, las políticas sociales generan efectos simbólicos y subjetivos profundos, que empiezan por el modo en que un ciudadano accede a una vivienda, el trato recibido por parte del Estado, y el marco institucional que lo rodea, construyen una narrativa sobre su lugar en la sociedad. Estas experiencias moldean la percepción del ciudadano sobre su valor, su pertenencia urbana y su relación con lo público (Dubet, 2015; Fraser, 2008).

En el caso del programa Renta Joven, el acceso a la vivienda está mediado por un proceso burocrático, altamente formalizado y con escaso acompañamiento, además, el subsidio se entrega bajo criterios técnicos de elegibilidad, y no hay dispositivos institucionales que reconozcan el proceso habitacional como una experiencia social, cultural o afectiva. El beneficiario es tratado como receptor de un beneficio económico temporal, más que como sujeto de derechos. Este enfoque puede llevar a que la vivienda sea concebida no como una conquista ciudadana, sino como un logro individual o un favor administrativo.

Además, la lógica de focalización y duración limitada puede reforzar la idea de que el acceso a vivienda es algo excepcional y condicional, no un derecho permanente. Este tipo de

mensaje institucional debilita la identidad ciudadana del joven beneficiario, al naturalizar su vulnerabilidad como algo gestionado por el mercado y condicionado por su "mérito", más que por su necesidad estructural o por una acción afirmativa del Estado.

En contraste, la Bolsa de Vivienda de Alquiler en Barcelona trabaja explícitamente sobre el componente simbólico del acceso, a través de su lenguaje institucional, el acompañamiento social y la integración comunitaria. Desde el inicio del proceso, se comunica al beneficiario que se trata de una política pública basada en el derecho a la vivienda, no en la ayuda o el mérito, esta narrativa refuerza la dignidad del sujeto, que no accede a un recurso por su capacidad de competir o cumplir requisitos, sino por su condición de ciudadano urbano con necesidades legítimas reconocidas.

El acompañamiento social, además de brindar orientación técnica, permite reconstruir el vínculo entre persona y territorio, fortaleciendo el sentido de pertenencia y de comunidad. En muchos casos, el ingreso a una vivienda gestionada por la Bolsa representa para los beneficiarios una ruptura con trayectorias de desarraigo, movilidad forzada o estigmatización social. Esto genera un impacto subjetivo significativo: el paso de sentirse "fuera del sistema" a formar parte de un proyecto colectivo de ciudad.

Además, desde la perspectiva del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968), este tipo de experiencias no son marginales: son centrales para construir ciudadanía activa, ya que la vivienda deja de ser un recurso privado, y se convierte en una plataforma de reconocimiento social, arraigo y dignificación. Una política que logra esto no solo transforma condiciones materiales, sino también relaciones sociales, identidades urbanas y vínculos con lo público.

En suma, mientras Renta Joven tiende a reducir el acceso a la vivienda a una transacción técnica, la Bolsa de Vivienda de Alquiler convierte esa experiencia en un acto de reconocimiento y pertenencia. Esta diferencia, aunque menos visible que los indicadores financieros, define el verdadero alcance del impacto social de una política pública.

Además, una política social no puede considerarse transformadora si solo resuelve problemas inmediatos sin alterar las dinámicas estructurales que los generan. En el caso de la vivienda, esto implica preguntarse si los programas implementados logran detener los ciclos de exclusión habitacional que se transmiten de generación en generación, o si, por el contrario, contribuyen a su reproducción, al mantener a los ciudadanos en condiciones precarias una vez que finaliza el apoyo institucional.

El resultado de ello es que, una vez agotado el beneficio, muchos jóvenes retornan a situaciones de informalidad, hacinamiento o dependencia familiar, sin que el Estado haya

generado condiciones estructurales que prevengan la transmisión de esa vulnerabilidad a futuras generaciones. En términos de política social, esto revela una lógica asistencial y no disruptiva, en la que se atiende el síntoma (falta de vivienda inmediata), pero no la causa (desigualdad acumulada, falta de oportunidades, precariedad estructural).

En cambio, la Bolsa de Vivienda de Alquiler se orienta explícitamente a prevenir la cronificación de la exclusión habitacional, a través de su articulación con los servicios sociales, la política actúa no solo sobre el problema presente, sino también sobre las condiciones que originan y perpetúan el riesgo habitacional. Esto incluye intervenciones familiares, acompañamiento educativo, apoyo psicológico y acceso a programas de inserción sociolaboral, especialmente para hogares con menores a cargo.

De hecho, los informes institucionales del Ayuntamiento muestran que muchas de las familias atendidas por la Bolsa provienen de trayectorias de exclusión prolongada, y que la intervención logra, en un número significativo de casos, romper ciclos de movilidad forzada, sinhogarismo y pérdida de vínculos comunitarios. En ese sentido, la política no solo resuelve un problema concreto, sino que altera dinámicas estructurales de exclusión urbana y genera nuevas posibilidades vitales para las generaciones siguientes.

Este enfoque está alineado con la noción del derecho a la ciudad como derecho generacional y relacional (Purcell, 2002), donde no se trata solo de habitar el presente, sino de producir condiciones sostenibles para el habitar colectivo futuro. Una política de vivienda que no considera esto está condenada a repetir los mismos esquemas de emergencia cada década.

En conclusión, el modelo peruano se presenta como una respuesta puntual sin continuidad, que deja intactos los factores que reproducen la desigualdad habitacional en el tiempo. El modelo barcelonés, por el contrario, configura una política con vocación de transformación intergeneracional, capaz de generar no solo acceso inmediato, sino estabilidad social, arraigo urbano y nuevas oportunidades vitales.

En las últimas décadas, el enfoque de derechos en política social ha insistido en la importancia de incorporar la participación de los ciudadanos en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Esta participación no solo fortalece la legitimidad institucional, sino que permite generar soluciones más contextualizadas, inclusivas y sostenibles. En el ámbito habitacional, esto se traduce en la necesidad de que los usuarios no sean simples receptores de vivienda, sino actores en la producción social del hábitat.

En el caso del programa Renta Joven, no se registra y se ha revisado, ninguna forma de participación ciudadana formal en el diseño ni en la implementación del subsidio. El programa

fue concebido por el Fondo MIVIVIENDA bajo una lógica tecnocrática, centrada en criterios financieros y de elegibilidad, sin consultar a organizaciones juveniles, colectivos de vivienda, gobiernos locales ni usuarios potenciales, puesto que la experiencia del beneficiario se limita a cumplir los requisitos establecidos y gestionar el subsidio a través de canales digitales estandarizados.

Tampoco existen mecanismos de retroalimentación o evaluación participativa que permitan corregir las limitaciones del programa a partir de las experiencias reales de quienes lo usan, en el caso de, la Bolsa de Vivienda de Alquiler incorpora diversos niveles de participación, tanto directa como institucionalizada. A través de los consejos de barrio, mesas de vivienda y espacios de gobernanza participativa, los ciudadanos —especialmente los colectivos vulnerables, asociaciones vecinales y organizaciones de vivienda— tienen voz activa en la definición de prioridades, la fiscalización de procesos y la propuesta de mejoras normativas.

Además, el Instituto Municipal de la Vivienda (IMHAB) realiza periódicamente encuestas de satisfacción, procesos de evaluación participativa, e incluso co-diseño de soluciones habitacionales en contextos complejos, como realojos por renovación urbana o acompañamiento en barrios con vulnerabilidad habitacional estructural. Esta participación fortalece el vínculo entre ciudadanía y política pública, y convierte la vivienda en un proceso de construcción colectiva, no solo en una meta individual.

Desde la perspectiva del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968; Purcell, 2002), esto es esencial: no se trata solo de vivir en la ciudad, sino de tener el derecho a participar en su producción, en su planificación y en su transformación. Una política que no abre canales de participación corre el riesgo de reproducir desigualdades, imposiciones tecnocráticas o soluciones que no responden a la realidad social.

En resumen, Renta Joven representa una política diseñada desde el Estado hacia el ciudadano, sin mecanismos de escucha ni co-creación. La Bolsa de Vivienda de Alquiler, en cambio, integra a la ciudadanía como actor político del derecho a habitar, y convierte el acceso a la vivienda en un proceso de democratización urbana.

7.6. Proyección futura: entre la transformación y la reproducción del modelo

Tras el análisis exhaustivo de los programas Renta Joven en Perú y la Bolsa de Vivienda de Alquiler, se revela con claridad que ambos modelos responden a lógicas institucionales, políticas y sociales radicalmente distintas, cuyas diferencias no solo se expresan en cifras o

mecanismos operativos, sino en su visión estructural del derecho a la vivienda y del rol del Estado.

El programa Renta Joven encarna una política social técnica, focalizada y condicionada por las reglas del mercado. A pesar de partir de una preocupación legítima —la dificultad de los jóvenes para acceder a vivienda formal en contextos urbanos—, su diseño lo convierte en una intervención transitoria, débilmente institucionalizada, sin articulación intersectorial ni vocación transformadora y su limitada cobertura, su dependencia de la formalidad, su escasa duración y su ausencia de acompañamiento social hacen que su capacidad real de reducir la exclusión residencial sea marginal.

Peor aún, al subordinar el acceso a la vivienda a la capacidad individual de cumplir requisitos económicos y burocráticos, Renta Joven reproduce las desigualdades estructurales del mercado, excluye a las poblaciones más vulnerables y naturaliza un enfoque en el que el Estado actúa como facilitador del consumo, no como garante de derechos. Esta lógica se aleja del espíritu de la política social como herramienta de justicia distributiva, y debilita el vínculo entre ciudadanía y protección estatal.

En cambio, la Bolsa de Vivienda de Alquiler se presenta como un modelo estructural, redistributivo, planificado e integrado, herencia propia de un Estado de bienestar, donde su capacidad para movilizar recursos públicos y privados, regular precios, acompañar trayectorias sociales, distribuir equitativamente la oferta habitacional y vincularse con otros servicios públicos, le otorga un carácter estratégico en la lucha contra la exclusión urbana. No es una política auxiliar, sino un dispositivo central de la justicia urbana local.

Este modelo incorpora una visión del Estado como productor de derechos y transformador del espacio urbano, recuperando el principio de que la vivienda no es una mercancía, sino una base para la vida digna, la participación comunitaria y el desarrollo humano. Además, su sostenibilidad financiera, legitimidad social y capacidad de adaptación lo posicionan como un ejemplo de intervención pública avanzada, alineada con el marco del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968; Harvey, 2013).

La comparación permite entonces trazar una línea de frontera entre dos concepciones de política de vivienda:

- Una, de corte neoliberal y residual (Perú), que refuerza la lógica del mérito individual y la mercantilización del bienestar.
- Otra, de carácter social y estructural (Barcelona), que redistribuye recursos, democratiza el acceso y promueve la equidad urbana.

Desde una perspectiva crítica, el balance final sugiere que solo una política que integre territorio, participación, acompañamiento y justicia, puede producir transformaciones reales y sostenidas, mientras que cualquier otra solución corre el riesgo de ser una intervención superficial, incapaz de romper los ciclos de desigualdad habitacional. En ese sentido, el caso barcelonés no solo aporta aprendizajes técnicos, sino también una orientación política para repensar el rol del Estado en América Latina, que permita pasar de subsidiar el mercado a construir ciudadanía urbana desde lo público, lo común y lo colectivo.

Entonces, el recorrido analítico desarrollado en este capítulo permite construir una lectura crítica y comparada de dos programas de política de vivienda —Renta Joven en Perú y la Bolsa de Vivienda de Alquiler en Barcelona, España— entendidos no como programas aislados, sino como expresiones concretas de modelos de Estado, paradigmas de política social y regímenes de gestión urbana. Esta perspectiva, anclada en los marcos teóricos desarrollados en el Capítulo II, fue clave para explicar visiones instrumentales de la política pública, permitiendo una evaluación integral de su eficacia, no solo en términos operativos, sino desde su capacidad de incidir en estructuras de desigualdad y garantizar derechos sociales fundamentales.

Tal como advierte Esping-Andersen (1990), el diseño de las políticas sociales no puede desvincularse del régimen de bienestar en el que se insertan, ya que este condiciona las capacidades redistributivas del Estado y la lógica de los instrumentos empleados. En el caso de Renta Joven, se observa una orientación neoliberal y residual, en la que el Estado actúa como facilitador del mercado, priorizando la eficiencia presupuestal y la focalización sobre la universalidad y la equidad. Este enfoque coincide en la lógica del subsidio sin regulación ni planificación puede reforzar patrones regresivos, al beneficiar a los segmentos más integrados al mercado formal en detrimento de los más excluidos.

Por el contrario, la Bolsa de Vivienda de Alquiler representa un modelo institucional orientado por el principio de intervención activa del Estado, que reconoce la vivienda como derecho y el suelo urbano como bien común. En esta línea, se articula con una visión del Estado de Bienestar postindustrial (Morel, Palier & Palme, 2012), que no solo compensa los efectos del mercado, sino que busca reconfigurar sus lógicas desde políticas públicas integrales, multiescalares y redistributivas, por lo cual, la acción pública no se limita a transferencias, sino que asume un rol planificador, regulador y territorialmente anclado.

Desde el enfoque de gestión de proyectos sociales, el análisis evidencia que la eficacia de una intervención no puede ser evaluada únicamente desde su cobertura o ejecución

financiera, sino desde su capacidad para articular actores, generar valor público, transformar condiciones de vulnerabilidad y garantizar sostenibilidad institucional. En ese sentido, Renta Joven presenta serias limitaciones, empezando, porque carece de integración intersectorial, de dispositivos de seguimiento, y de una narrativa pública que refuerce su legitimidad. Por el contrario, la experiencia catalana se integra en un abanico de políticas urbanas coordinadas, con objetivos estratégicos de equidad territorial y arraigo residencial.

Por ese motivo, un componente clave fue la inclusión del concepto de derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968; Purcell, 2002), no como consigna abstracta, sino como categoría analítica que permite evaluar si las políticas de vivienda posibilitan el acceso equitativo a las centralidades urbanas, la permanencia en el territorio y la participación en la producción social del hábitat. El programa peruano, al no intervenir en la planificación urbana ni en la gestión del suelo, termina reforzando dinámicas de exclusión espacial y expulsión periférica. Por el contrario, el programa barcelonés, a través de su articulación con políticas de rehabilitación, protección contra desahucios y planificación inclusiva, configura una intervención que se aproxima a los principios sustantivos del derecho a la ciudad: acceso, permanencia, transformación y apropiación colectiva del espacio urbano.

Por todo ello, este capítulo demuestra que el impacto social de una política de vivienda no depende solo de su existencia formal o de sus metas cuantitativas, sino de su alineación con un modelo de desarrollo urbano inclusivo, una concepción de ciudadanía plena y una arquitectura institucional capaz de garantizar derechos. Tal como señalan Rodríguez y Sugranyes (2009), sin una visión estructural del hábitat y sin participación ciudadana efectiva, la política de vivienda corre el riesgo de convertirse en una estrategia de reproducción de desigualdades antes que en un instrumento de transformación.

En este marco, las lecciones aprendidas de ambos programas permiten plantear interrogantes y propuestas orientadas a reconfigurar el rol del Estado en el campo de la vivienda, reconociendo que la efectividad de una política social solo puede evaluarse a la luz de su contribución a la justicia social, la equidad territorial y el bienestar colectivo.

Conclusión

El análisis comparativo de los programas Renta Joven en Perú y Bolsa de Vivienda de Alquiler en España permite observar cómo dos modelos distintos de política de vivienda reflejan, en sus diseños y efectos, visiones contrastantes sobre el rol del Estado, el mercado y la ciudadanía. Si bien ambos programas se enmarcan en la búsqueda de ampliar el acceso al

alquiler formalizado, sus fundamentos conceptuales, operativos y sociales responden a lógicas institucionales profundamente diferenciadas.

El caso de Renta Joven evidencia un enfoque centrado en el subsidio a la demanda, orientado a jóvenes con ingresos medios que puedan insertarse en el mercado inmobiliario formal, priorizando la eficiencia administrativa, la focalización individual y la canalización de recursos hacia un mercado poco regulado, sin mecanismos sólidos de acompañamiento social ni estrategias de seguimiento sostenido. En ese marco, si bien puede facilitar el acceso temporal a la vivienda, presenta serias limitaciones para garantizar estabilidad, arraigo o equidad territorial, además, su impacto redistributivo es limitado, y su orientación reproduce las lógicas del mercado como principal regulador del acceso habitacional.

Por el contrario, la Bolsa de Vivienda de Alquiler del Ayuntamiento de Barcelona representa una estrategia pública de intermediación y regulación, articulada desde el nivel local con un enfoque más integral, que se da a través de mecanismos de control de precios, incentivos para propietarios, acompañamiento técnico y social a los inquilinos, este programa busca incidir no solo en el acceso, sino también en la calidad de la vivienda, la seguridad residencial y la sostenibilidad del vínculo habitacional. Su diseño expresa una voluntad política orientada al ejercicio del derecho a la vivienda como bien público, y no solo como mercancía.

A lo largo del capítulo se han contrastado cinco dimensiones clave: cobertura y focalización; orientación conceptual; acompañamiento institucional; impacto social en términos de redistribución, participación y sostenibilidad; y proyección política futura. En todas ellas, se evidencian diferencias estructurales que no solo responden a decisiones técnicas, sino a modelos de política social profundamente distintos. Mientras el programa peruano se enmarca en una lógica subsidiaria y focalizada, el caso español se alinea con una tradición más reguladora y garantista, en la que el Estado —especialmente el nivel local— asume un papel activo frente al mercado.

En síntesis, este análisis comparado permite concluir que el impacto social de una política de vivienda no depende exclusivamente de su escala o presupuesto, sino del modelo de intervención que la sustenta, de su capacidad para generar condiciones estables de bienestar y de su potencial transformador frente a las desigualdades urbanas, entendiendo que la vivienda, como derecho social, requiere políticas estructurales, sostenidas y contextualizadas, que trasciendan la lógica del subsidio aislado y se orienten a construir territorios para la comunidad.

Estas reflexiones nos conducen a las conclusiones generales de esta investigación, donde se sintetizarán los principales hallazgos teóricos y empíricos del estudio, se evaluará críticamente la dirección que han tomado las políticas sociales en el ámbito habitacional, y se propondrán lineamientos para el diseño de intervenciones más equitativas, integrales y sostenibles.

CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Conclusiones

A lo largo del desarrollo de esta investigación se ha buscado comprender, desde una perspectiva crítica, teórica e histórica, las transformaciones que ha atravesado la política social, y de manera específica en lo que respecta al derecho a la vivienda. Por ello, a través de ese proceso de análisis, se evidencia que las políticas sociales no son únicamente herramientas técnicas de intervención social, sino que son expresiones concretas de modelos ideológicos, disputas históricas y visiones sobre la función del Estado, el bienestar colectivo y la ciudadanía. Además, prosiguiendo con ese análisis, se muestra cómo la política de vivienda, en ese sentido, es un campo particularmente de quiebre ante estas tensiones, debatiéndose entre una concepción de derecho social y una lógica de mercado que prioriza la rentabilidad sobre la justicia social.

Por ello, el presente trabajo partió del reconocimiento de que el acceso a la vivienda no puede entenderse únicamente desde su dimensión material, sino como un derecho multidimensional incidido por factores económicos, sociales, culturales y políticos. Por ello, se plantea como propósito central analizar críticamente cómo se ha configurado la política social especialmente la del ámbito habitacional en contextos marcados por la expansión del paradigma neoliberal y cómo estas transformaciones se expresan, en la práctica, en dos programas en específico: Renta Joven en el caso peruano y la Bolsa de Vivienda de Alquiler en el contexto español.

Este análisis permitió no solo examinar las orientaciones y/o condiciones que suscitan detrás de cada política social y habitacional que busque reconocer el acceso a la vivienda en cada país, sino también cuestionar el tipo de Estado que la configura y justifica, más aún por las formas de intervención que se privilegian y las lógicas que estructuran la relación entre ciudadanía y bienestar. Por lo cual, el presente análisis, trasciende la evaluación técnica de las políticas y los programas sociales a fin de comprender sus fundamentos teóricos, sus alcances sociales y sus limitaciones estructurales.

Lo que evidencia que, a continuación, se exponen las conclusiones de cada uno de los capítulos que componen el estudio, y es a través de estas que se busca recuperar los principales hallazgos del análisis, en relación también, con los objetivos e hipótesis planteadas inicialmente, lo que permite de esa manera, ofrecer una visión integrada de los resultados de la investigación.

El primer capítulo permitió construir la estructura general de la investigación, delimitando el problema de estudio, así como sus preguntas centrales, objetivos e hipótesis, esto se debe a que se identificó como eje problemático la reconfiguración del rol del Estado en el ámbito de la política social, particularmente en lo habitacional, en un contexto de transformación ideológica y económica mundial. Esto se debe principalmente al debilitamiento del modelo clásico del Estado de Bienestar y el ascenso —sin medidas de control efectivas— de paradigmas neoliberales que han generado un desplazamiento del enfoque de derechos hacia modelos más funcionales al mercado, lo que condiciona las formas de acceso a derechos fundamentales como la vivienda.

En ese marco, y a fin de realizar un análisis minucioso de la problemática, se definieron las orientaciones metodológicas del estudio, optando por un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo, analítico y comparativo, que permiten examinar tanto los marcos teóricos, las trayectorias institucionales, y las prácticas sociales en dos realidades distintas: Perú y España. En ese mismo sentido, se resaltó que el estudio trasciende el interés técnico-administrativo sobre los programas habitacionales específicos para plantear un análisis más profundo sobre los modelos de política social que subyacen en ellos, entendidos como expresiones del tipo de Estado que se promueve y de las prioridades que estructuran la noción contemporánea de bienestar.

El segundo capítulo desarrolló el cuerpo teórico y conceptual que sustenta la investigación, por ello, a través de una revisión histórico-crítico de las transformaciones del Estado y de la política social, se evidenció cómo las formas de intervención pública han sido moldeadas por diferentes modelos: desde el Estado de Bienestar —con sus variantes liberal, conservadora y socialdemócrata— hasta el giro neoliberal y, más recientemente, el retorno parcial del Estado bajo enfoques neokeynesianos. Este recorrido permitió comprender que la política social no responde exclusivamente a objetivos técnicos, sino que expresa decisiones ideológicas sobre lo que se considera justo, así como, qué se entiende por bienestar y a quién se reconoce como sujeto de derechos.

Igualmente, se profundizó en la historia y evolución de la política de vivienda, mostrando su tránsito desde intervenciones públicas centradas en la provisión directa hacia esquemas donde predominan la focalización, la desregulación y el subsidio a la demanda. En ese proceso, el derecho a la vivienda se ha visto tensionado por la lógica mercantil, favoreciendo la financiarización del suelo y la consolidación de un modelo excluyente y segmentado, por ello, se incorporaron enfoques críticos que permitan analizar el impacto social de las políticas y programas sociales, entendiendo por ejemplo, como el derecho a la ciudad y

la justicia espacial, permiten repensar la vivienda más allá de su dimensión material, para entenderla como un componente fundamental de la ciudadanía social. Entonces, estos aportes teóricos resultan esenciales para analizar y comparar los programas que se abordan en los siguientes capítulos.

El capítulo III abordó el desarrollo histórico y político de la política social y habitacional en el Perú, partiendo desde las primeras intervenciones estatales hasta las configuraciones actuales del modelo subsidiario, por ello, a lo largo del análisis, se identificaron tres grandes periodos: el primero, responde a todo lo anterior a 1990, caracterizado por una intervención estatal incipiente en el campo habitacional; el segundo, entre 1990 y 2008, estuvo marcado por la consolidación de políticas neoliberales bajo una lógica de focalización y reducción del papel del Estado; y el tercero, desde 2008 hasta la actualidad, en el cual se ha acentuado el enfoque subsidiario, que según se explica, no ha permitido revertir los efectos estructurales de exclusión urbana y déficit habitacional.

El recorrido realizado permitió examinar que, a pesar del incremento de programas como FONAVI, Techo Propio y Fondo MIVIVIENDA, la política de vivienda peruana se ha orientado preferentemente hacia la promoción del acceso individual al mercado formal, dejando de lado estrategias integrales de inclusión urbana y redistribución social. Esta orientación ha privilegiado sectores con mayor capacidad de pago y condiciones de formalidad laboral, lo que ha profundizado las brechas territoriales y excluido a amplios sectores en condiciones de informalidad o vulnerabilidad, esto se debe principalmente a que esta "nueva" configuración responde a la mirada mundial de economización de las políticas, dando mayor responsabilidad y participación a sectores externos, antes que al propio Estado.

De igual manera, el análisis evidenció la ausencia de una política de vivienda que articule el acceso a la vivienda con derechos complementarios como el empleo, la movilidad o la infraestructura urbana, sino más bien, resulta ser independiente frente a otros derechos sociales que requieren ser reconocidos. En consecuencia, el enfoque actual responde más a una lógica financiera que a una concepción de la vivienda como derecho social, lo que reafirma la hipótesis de que el modelo peruano opera dentro de un marco limitado por el mercado y con una redistributiva inversa.

En el capítulo IV se examinó la evolución de la política social y habitacional en España, también desde una perspectiva histórica y estructural, donde de la misma forma, se identificaron tres etapas clave: la primera comprendida hasta 1982, caracterizada por la transición desde el franquismo hacia un modelo más moderno de política social y desarrollismo, donde se implementaron medidas orientadas a la universalización de servicios

básicos; la segunda, entre 1982 y 2008, centrada en la consolidación del Estado de Bienestar y el desarrollo de políticas de vivienda protegida, en un contexto de expansión del mercado inmobiliario; y la tercera, desde la crisis financiera de 2008 hasta 2025 , periodo en el que emergen nuevas tensiones entre intervención pública y liberalización del suelo urbano.

Este análisis mostró que, a diferencia del caso peruano, la política de vivienda en España ha mantenido —aunque con limitaciones— elementos de regulación estatal y participación de los gobiernos locales, especialmente en experiencias como la del Ayuntamiento de Barcelona. Sin embargo, en las últimas fechas, se han evidenciado procesos de mercantilización y pérdida de peso del Estado central en materia de planificación habitacional, con un impacto directo en la accesibilidad, la seguridad de tenencia y la sostenibilidad urbana.

Sin embargo, es preciso indicar que la trayectoria española permitió observar una mayor articulación entre políticas de vivienda y marcos de planificación territorial, así como la incorporación de mecanismos de control de precios, mediación institucional y acompañamiento social, que, si bien no están exentos de limitaciones, representan un intento de sostener el carácter público de la vivienda. De esta manera, el caso español ofrece un contraste significativo con el modelo peruano, al mantener —en determinados contextos— una visión más integral y protectora del derecho a la vivienda, incluso en escenarios de crisis.

El capítulo V, a través del análisis comparativo de las políticas de vivienda en Perú y España, centrando la atención en el impacto social, entendiéndose y examinándose a través de las teorías estudiadas en el capítulo II de la investigación. Por ello, a través del contraste de sus trayectorias, se evidenció que ambos países responden a enfoques distintos de política social, puesto que, mientras el caso peruano, que ha presentado distintos modelos de Estado, en la década actual, se estructura desde una lógica subsidiaria, donde el Estado se limita a facilitar el acceso al mercado mediante bonos focalizados. Por otro lado, el modelo español —particularmente en algunos ámbitos locales— mantiene una orientación más estructural, reguladora y centrada en el control público del alquiler y la protección social.

Este análisis permitió constatar que, en el caso peruano, la política de vivienda ha funcionado como un mecanismo que canaliza recursos públicos hacia el sector privado sin modificar las dinámicas estructurales que generan exclusión territorial, informalidad y déficit habitacional. En cambio, en el caso español, se identificaron esfuerzos por recuperar el rol del Estado como garante del derecho a la vivienda, especialmente mediante iniciativas orientadas a intervenir directamente en el mercado inmobiliario, fomentar la vivienda pública y promover una función social del uso del suelo.

Del mismo modo, en el desarrollo del capítulo se destacó que las diferencias no se reducen al tipo de instrumentos utilizados, sino a la concepción misma del derecho a la vivienda. Puesto que, mientras en Perú predomina una visión de la vivienda como bien de consumo, en el modelo español aún se mantiene, en ciertos espacios institucionales, su reconocimiento como derecho social. Esta diferencia marca una distancia significativa en cuanto a los alcances redistributivos, la inclusión territorial y la sostenibilidad de las políticas aplicadas.

En el capítulo VI se estudia en profundidad los dos programas seleccionados como estudios de caso: Renta Joven en Perú y la Bolsa de Vivienda de Alquiler en España. Entonces, a través de la descripción de sus antecedentes, objetivos, estructura operativa, criterios de acceso, requisitos para los beneficiarios y mecanismos de implementación, se permite tener ese primer alcance, que en el siguiente capítulo permitirá ser motivo de análisis y debate.

El capítulo VII, basado en la información desarrollada en el capítulo anterior, permitió realizar un análisis comparativo y crítico del impacto social de los programas Renta Joven y Bolsa de Vivienda de Alquiler, a partir de cinco dimensiones clave: la cobertura, el acceso y la focalización de las políticas; la tensión entre el derecho a la vivienda y la lógica de mercado; el grado de acompañamiento institucional durante la implementación; el impacto social expresado en términos de redistribución, participación y sostenibilidad; y, finalmente, la proyección futura de estas intervenciones, ya sea hacia la transformación estructural o la reproducción de los modelos existentes. Este análisis va más allá de la visión estrictamente operativa de los programas, puesto que también a través de resultados oficiales, permite situarlos dentro de los marcos ideológicos e institucionales que los sustentan.

Uno de los hallazgos centrales fue que Renta Joven responde a un modelo de política social que prioriza la eficiencia administrativa y la focalización individual, sin generar mecanismos estructurales de transformación ni intervenir sobre las causas del déficit habitacional, puesto que su lógica funcional al mercado —centrada en la canalización de bonos hacia el sector privado formal— refuerza dinámicas de exclusión, al restringir el acceso a jóvenes con ingresos estables y con capacidad de insertarse en circuitos formales de alquiler, dejando fuera a quienes se encuentran en condiciones de informalidad o vulnerabilidad.

Particularmente porque el programa Renta Joven, impulsado por el Estado peruano, se presenta desde el primer momento, como un subsidio dirigido a jóvenes con ingresos medios, sin embargo, no cuenta con mecanismos de regulación del mercado ni acompañamiento social sostenido, ya que su diseño reproduce una lógica funcional al mercado inmobiliario formal y excluye de manera estructural a quienes enfrentan condiciones de informalidad, precariedad

laboral o bajos ingresos, puesto que los "filtra" a través de requisitos que para miles de jóvenes resulta poco accesible, entonces quienes accedan terminan siendo "merecedores" de un derecho que es social pero que bajo esta práctica se desnaturaliza su significado. Además, la ausencia de mecanismos de continuidad más allá del periodo subvencionado refuerza su carácter transitorio y su limitada incidencia estructural.

Por el contrario, la Bolsa de Vivienda de Alquiler revela un intento por construir un modelo más integral, donde el Estado —en este caso, desde un gobierno local— no solo facilita el acceso, sino que regula precios, garantiza estándares mínimos de habitabilidad y asume una función mediadora entre propietarios e inquilinos, escenario no contemplado en el caso peruano. Y aunque no está exento de limitaciones, este enfoque promueve una concepción del derecho a la vivienda como componente fundamental de la ciudadanía social, en articulación con políticas territoriales más amplias de inclusión urbana, no con esa lógica de premio o filtración como sucede en la primera.

En ese sentido, la Bolsa de Vivienda de Alquiler, desarrollada por el Ayuntamiento de Barcelona, integra una política de alquiler social en un marco de Estado de bienestar, incorporando componentes de regulación de precios, mediación entre propietarios e inquilinos, y una visión más integral del derecho a la vivienda, puesto que el programa asume un rol activo del Estado local, prioriza la función social de la vivienda y busca garantizar condiciones de arraigo, seguridad y sostenibilidad habitacional. Esta diferencia muestra no solo modelos de política diferentes, sino concepciones opuestas sobre el papel del Estado, la vivienda y la ciudadanía.

Entonces, el contraste entre ambos programas no solo muestra diferencias técnicas, sino que expresa como dos modelos distintos de política social, responden y actúan de acuerdo con la lógica del Estado que está detrás, puesto que, mientras uno está centrado en la eficiencia y en la autorresponsabilidad individual, el otro, se encuentra orientado a la protección social y a la garantía pública de derechos. Así, el análisis de estas experiencias refuerza la necesidad de concebir los programas sociales no como respuestas aisladas, sino como expresiones de proyectos de sociedad y configuraciones estatales.

En síntesis, esta investigación ha permitido evidenciar que las políticas sociales, y en particular las habitacionales, no pueden ser analizadas únicamente desde una dimensión técnica o administrativa. Su diseño, implementación e impacto están profundamente condicionados por el modelo de Estado que las enmarca, las prioridades ideológicas que las plantea y las relaciones de poder que las atraviesan, por ello a través de un enfoque teórico, histórico y comparativo, se ha mostrado cómo paso de un Estado garante hacia uno facilitador o mediador

que ha reconfigurado no solo los instrumentos de intervención, sino también las nociones mismas de ciudadanía, derecho y justicia social.

Ya que a través del análisis de los programas Renta Joven y Bolsa de Vivienda de Alquiler se ha permitido comprender que los modelos de política social y habitacional adoptados en Perú y España no solo responden a condiciones económicas o institucionales distintas, sino también a decisiones políticas que reflejan concepciones divergentes sobre lo que significa garantizar el bienestar. Mientras uno reproduce una lógica de mercado sin intervención estructural, el otro —aunque limitado— intenta revalorizar el papel del Estado como garante de derechos en el espacio urbano.

Finalmente, puede afirmarse que la política de vivienda en el Perú se configura más como una política económica con componentes sociales que como una política social propiamente dicha. Aunque en su discurso institucional se orienta al bienestar y la reducción del déficit habitacional, su diseño y ejecución responden principalmente a criterios de eficiencia de mercado, donde el Estado actúa como facilitador del acceso al crédito y al subsidio, delegando la provisión de vivienda al sector privado. Esta orientación económica, consolidada desde la década de 1990, ha limitado el carácter redistributivo de la política de vivienda, subordinando el derecho a la vivienda a la lógica del mercado inmobiliario formal. No obstante, la presencia de instrumentos como Renta Joven evidencia que aún persiste una búsqueda parcial de equilibrio entre la función social de la vivienda y su valor económico, lo que expresa la tensión estructural entre el Estado social y el Estado facilitador en el modelo peruano contemporáneo.

Por último, esta tesis, desarrollada en el marco de la Maestría en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales e inscrita en el proyecto “Ciudadanía, democracia y Estado: transformaciones contemporáneas” del equipo DEMOS UNMSM, busca aportar una reflexión crítica y situada sobre la política social como campo clave para comprender y problematizar las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. En un contexto atravesado por crisis del modelo de bienestar y por desigualdades persistentes, repensar la política social desde una perspectiva teórica que priorice los derechos, la inclusión y la justicia social resulta indispensable para interpretar las transformaciones en curso y formular respuestas más coherentes con las demandas sociales contemporáneas.

8.2. Recomendaciones

Las transformaciones contemporáneas en el campo de la política social, marcadas por el giro desde modelos universalistas hacia enfoques subsidiarios y focalizados, han generado

una reconfiguración profunda en la relación entre Estado, ciudadanía y derechos sociales. Como se ha evidenciado en esta investigación, las políticas sociales no son únicamente instrumentos técnicos de intervención, sino expresiones concretas de modelos de desarrollo, de concepciones sobre lo público y de prioridades institucionales. En este sentido, reflexionar críticamente sobre el diseño, implementación y evaluación de estas políticas se vuelve imprescindible para comprender las desigualdades actuales y proponer alternativas orientadas a la justicia social.

Puesto que avanzar hacia políticas sociales más eficaces y equitativas requiere, en primer lugar, abandonar la lógica tecnocrática que ha reducido las intervenciones estatales a mecanismos de compensación individual. Esta visión, aún dominante en muchos países, limita el alcance transformador de la política social y desconecta las intervenciones de los contextos territoriales, culturales y comunitarios en los que se inscriben. Por ello, resulta fundamental recuperar una concepción de política social que no sea subsidiaria al mercado, sino que asuma la responsabilidad de garantizar condiciones estructurales mínimas de igualdad, cohesión y bienestar colectivo.

Desde esta mirada amplia, el análisis comparativo de los programas Renta Joven (Perú) y Bolsa de Vivienda de Alquiler (España) permite identificar una serie de recomendaciones específicas. Empezando porque uno de los principales hallazgos fue que los programas centrados en subsidios a la demanda —como el caso peruano— tienden a priorizar criterios de eficiencia financiera por encima de consideraciones sociales, lo que termina reproduciendo patrones de exclusión, especialmente entre quienes habitan en condiciones de informalidad o precariedad laboral. En consecuencia, se recomienda reformular este tipo de enfoques para concebir la vivienda no como un bien de consumo individual, sino como un derecho social ligado al ejercicio pleno de la ciudadanía.

De igual manera, los hallazgos revelan que la eficacia de una política social no puede medirse únicamente por indicadores cuantitativos como la cobertura o el nivel de ejecución presupuestal, debido a que, una política transformadora debe ser capaz de generar arraigo, redistribución y vínculos sociales sostenibles. Por ello, se recomienda incorporar criterios sociales en la evaluación de programas, así como integrar medios de acompañamiento que fortalezcan la permanencia habitacional.

Del mismo modo, los programas habitacionales deben romper con la hegemonía de la propiedad privada como única forma legítima de acceso a la vivienda. Por ello, modelos alternativos como el alquiler social, las cooperativas e incluso sistemas de autogestión con respaldo institucional han demostrado ser herramientas eficaces para garantizar el derecho a la

ciudad, especialmente en contextos de alta densidad e informalidad urbana. Por ello, estas experiencias deben ser fortalecidas y adaptadas a los marcos normativos locales mediante políticas públicas integrales.

Por otro lado, se evidenció que las dinámicas del mercado inmobiliario —ya sea por especulación o gentrificación— afectan de manera directa la equidad territorial y el acceso a la vivienda. En este sentido, se recomienda que el Estado asuma un rol activo en la regulación de estos procesos, mediante marcos legales que prioricen el interés general y la función social del suelo por encima de la lógica de acumulación privada.

Asimismo, se destaca la necesidad de que toda política social —y en particular la habitacional— se inscriba en una visión territorial integral, ya que no basta con entregar subsidios o construir unidades habitacionales: es indispensable garantizar que estas políticas se articulen con servicios públicos, movilidad, infraestructura, oportunidades laborales y espacios de participación. Por ello, se recomienda adoptar enfoques territoriales que identifiquen y actúen sobre las desigualdades espaciales de manera redistributiva.

Finalmente, una lección transversal derivada del estudio es la importancia de incorporar la participación ciudadana en todas las fases del ciclo de política pública. Los ciudadanos no deben ser tratados como receptores pasivos, sino como actores políticos con capacidad de decisión, puesto que incluir sus saberes, experiencias y formas de organización en los procesos de formulación, implementación y evaluación no solo fortalece la legitimidad de las políticas, sino que mejora su sostenibilidad y pertinencia social.

En síntesis, las recomendaciones planteadas no son únicamente derivaciones técnicas, sino el resultado de una reflexión crítica sobre el sentido y los alcances de la política social contemporánea. De ese modo, repensar la intervención estatal, diversificar los modelos de acceso, regular el mercado, fortalecer la dimensión territorial y colocar a la ciudadanía en el centro del proceso son elementos imprescindibles para avanzar hacia políticas sociales más justas, sostenibles y coherentes con los principios de un verdadero Estado social.

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros

Aalbers, M. B. (2016). *La financiarización de la vivienda: Un enfoque de economía política*. Routledge.

Acosta, A. (2020). *El Buen Vivir como alternativa al desarrollo*. Abya Yala.

Altamirano, T. (2021). *Resignificando la política social: Etnografía de programas estatales en comunidades aymaras*. IEP.

Arrighi, G. (1994). *El largo siglo XX: Dinero, poder y los orígenes de nuestros tiempos*. Verso.

Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E., & Nolan, B. (2002). *Indicadores sociales: La UE y la inclusión social*. OUP.

Balcells, A. (2010). *El Estado autonómico en España: Descentralización y políticas públicas en Cataluña*. Barcelona: UOC.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Cadena de valor de la vivienda en Perú: diagnóstico sectorial y estrategias para mejorar el acceso a la vivienda adecuada*. BID.

Barea Tejeiro, J. (1996). *El gasto público en servicios sociales en España. II Cuentas satélites de los servicios sociales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones.

Basset, K., & Short, J. R. (1980). *Vivienda y estructura residencial: Enfoques alternativos*. Routledge & Kegan Paul.

Bayly, C. A. (1988). *Indian society and the making of the British Empire*. CUP.

Béland, D., & Hansen, R. (2012). *Reforma del estado de bienestar: Recuperación y más allá en Estados Unidos y Europa*. Georgetown University Press.

Bernecker, W. L. (2009). *España entre la tradición y modernidad política, economía, sociedad (siglos XIX y XX)*. Siglo XXI.

Blyth, M. (2013). *Austeridad: Historia de una idea peligrosa*. OUP.

Bourdieu, P. (1979). *La distinción: Criterios y bases sociales del gusto*. Taurus.

Boyer, R. (1990). *La escuela de la regulación: Una introducción crítica*. Columbia University Press.

Buchanan, J., & Tullock, G. (1962). *El cálculo del consenso*. University of Michigan Press.

Calderón Gutiérrez, F. (2015). *La construcción social de los derechos y la cuestión del desarrollo*. CLACSO. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/16539/1/La_construccion_social_de_los_derechos_y_la_cuestion_social_del_desarrollo.pdf

Calderón, J. (2012). *Programas de vivienda social en el Perú: Balance y perspectivas*. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Calderón, J. (2015). *Políticas de vivienda en el Perú: Entre el mercado y el derecho a la ciudad*. DESCO.

CAPECO. (2018). *Estudio de mercado de edificaciones urbanas de Lima y Callao*. https://www.capeco.org

Capel, H. (2005). *La morfología de las ciudades II: Aedes facere: Técnica, cultura y clase social en la construcción de edificios*. Serbal.

Capel, H. (2012). *El modelo Barcelona: Un examen crítico*. Serbal.

Carmona, P., & Egea, J. (2018). *Historia de la vivienda en España: De la posguerra a la democracia*. Catarata.

Carrión, Fernando & Dammert, Manuel. (2016). *La cuestión urbana en la región andina. Miradas sobre la investigación y la formación*. Quito. Universidad Católica de Ecuador

Carrión, J. F. (2006). *The Fujimori legacy: The rise of electoral authoritarianism in Peru*. Penn State University Press.

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Siglo XXI.

Cecchini, S., & Uthoff, A. (2007). *Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina* (Serie Políticas Sociales N.º 136, LC/L.2775-P/E). CEPAL, División de Desarrollo Social.

CEPAL. (2021). *Inversión en vivienda en América Latina: Estadísticas comparadas*. ONU.

Chacaltana, J. (2001). *La focalización en los programas sociales en el Perú: avances y limitaciones*. Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES).

Chambers, R. (1997). *¿Cuál realidad cuenta? Poniendo a los últimos primeros*. Intermediate Technology Publications.

Chesnais, F. (2016). *El capital financiero hoy: Corporaciones y bancos en la depresión global persistente*. Brill.

Colectivo Sociedad y Democracia. (2008). *Jóvenes de Barrio Mitre: Sociabilidad y trayectorias institucionales significativas en contextos de vulnerabilidad social*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

Coraggio, J. L. (2011). *Economía social y solidaria*. CLACSO.

Cortázar, R. (2006). *Globalización, desarrollo y pobreza*. CEPAL.

Cortés, F. (1995). *El mercado de vivienda y la política de vivienda en América Latina: los límites de la oferta y la demanda*. El Colegio de México.

Cotler, J., & Grompone, R. (2000). *El fujimorismo: Ascenso y caída de un régimen autoritario*. IEP.

Cotorruelo, A. (1960). *La política económica de la vivienda en España*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Dardot, P., & Laval, C. (2013). *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.

De Soto, H. (2000). *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: El Comercio.

Degregori, C. I. (2018). *La década de la antipolítica: Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. IEP.

Del Pino, P. (2017). *En nombre del gobierno: El Perú y Uchuraccay, un siglo de política campesina*. IEP.

Delgado, R. (2019). *Asociaciones público-privadas en el Perú: Lecciones desde el sector vivienda*. CIUP.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2011). *Manual de investigación cualitativa* (4.ª ed.). SAGE.

Desmond, M. (2017). *Desahuciados: Pobreza y lucro en la ciudad*. Barcelona: Capitán Swing.

Doyal, L., & Gough, I. (1991). *Teoría de las necesidades humanas*. Macmillan.

Dreze, J., & Sen, A. (1995). *India: Economic development and social opportunity*. OUP.

Du Bois, F. (2004). *Política social y reforma institucional en el Perú*. IEP.

Dubet, F. (2015). *¿Para qué sirve realmente un sociólogo?*. México. Siglo XXI.

Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes*. Siglo XXI.

Dubet, F. (2022). *¿Por qué preferimos la desigualdad?* Siglo XXI.

Duckett, J. (2011). The Chinese state's retreat from health: Policy and the politics of retrenchment. *Routledge*.

Engels, F. (1872). *La cuestión de la vivienda*. Progreso.

Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. PUP.

Falú, A. (2009). *Mujeres en la ciudad: De violencias y derechos*. SUR.

Fernández-Ballesteros, R. (1999). *El programa en la evaluación. En R. Fernández-Ballesteros (*Ed.), *Evaluación de programas: Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Pirámide.

Fernández-Ballesteros, R. (1996). *Evaluación de programas: Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Pirámide.

Fernández-Galiano, L., Isasi, J., & Lopera, A. (1989). *La quimera moderna: Los poblados dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*. Hermann Blume.

Ferrera, M. (2005). *Los límites del bienestar: Integración europea y la nueva política espacial de protección social*. OUP.

Filgueira, F. (2005). *Bienestar y democracia en América Latina: Desarrollo, crisis y secuelas de estados sociales universales, duales y excluyentes*. UNRISD.

FOESSA. (2013). *El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis*. FOESSA

Foucault, M. (2004). *Seguridad, territorio, población*. FCE.

Francke, P. (2015). *Impacto de los programas sociales en el Perú: Una mirada desde la evidencia*. GRADE.

Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder.

Fraser, N. (2016). *Contradictions of capital in the twenty-first century: The Piketty opportunity*. NLR.

García Montalvo, J., Raya, J. M., & Sala Roca, M. (2023). *Un repaso a 40 años de política estatal de vivienda (1981–2022).* Economistas Frente a la Crisis. https://economistasfrentealacrisis.com/un-repaso-a-40-anos-de-politica-estatal-de-vivienda-1981-2022/

García, L. (2013). *Chabolismo y marginalidad urbana en la España de los sesenta*. PUV.

Garon, S. (1997). *Molding Japanese minds: The state in everyday life*. Princeton University Press.

Giddens, A. (1998). *Más allá de la izquierda y la derecha: El futuro de las políticas radicales*. Cátedra.

Giner, S. (1998). *Sociología*. Península.

Golte, J. (2016). *La racionalidad de la organización andina*. IEP.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.

Jessop, B. (2002). *El futuro del Estado capitalista*. Catarata.

Jessop, B. (2016). *El Estado: Pasado, presente, futuro*. Catarata.

Lara Amat y León, Joan (ed.) (2020). *La Ciudadanía y lo Político. Ciudadanía y crisis de la democracia liberal en un mundo en transformación*. Lima: UNMSM; ONPE. https://drive.google.com/file/d/1Gs1HCTivUTWFwX0nMtNNbvIF7mYfWcNu/view

Lasso de la Vega Zamora, M. (2008). El Instituto Nacional de la Vivienda de Federico Mayo y José Fonseca. En C. Sambricio & R. Sánchez Lampreave (Eds.), *Estudio sobre la vivienda social del siglo XX en España.* Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.

Lavinas, L. (2017). *La toma de las políticas sociales por la financiarización: La paradoja brasileña*. Palgrave Macmillan.

Le Grand, J. (1991). *Equidad y elección: Ensayo sobre economía y filosofía aplicada*. HarperCollins Academic.

Leal, J. (2010). *La política de vivienda en España*. Siglo XXI.

Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing.

Lipsky, M. (1980). *Burocracia a pie de calle: Dilemas del individuo en servicios públicos*. Russell Sage Foundation.

Locke, J. (2010). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Tecnos.

López Díaz, Jesús (2007). *La vivienda social en Madrid, 1939-1959*. Ministerio de Vivienda, Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones.

López Ramón, F. (2010). *Introducción al derecho urbanístico*. Marcial Pons.

Lynch, N. (2012). *La política social en el Perú del siglo XXI*. Fondo PUCP.

Marshall, T. H; Bottomore, T. (2023 [1950]). *Ciudadanía y clase social*. Alianza.

Martínez Franzoni, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2016). *La búsqueda de políticas sociales universales en el Sur: Actores, ideas y arquitecturas*. CUP.

Mazzucato, M. (2019). *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*. RBA.

Mertens, D. M. (2009). *Investigación y evaluación transformadoras*. Guilford.

Midgley, J. (1997). *Bienestar social en contexto global*. SAGE.

Mirowski, P. (2014). *Nunca Dejes que una Crisis te Gane la Partida: Cómo ha Conseguido el Neoliberalismo, Responsable de la Crisis, Salir Indemne de la Misma?*. Deusto.

Molinero, C., & Ysàs, P. (2003). *El régimen franquista. Fascismo, modernización y consenso*. Crítica.

Monge, C. (2016). *Descentralización en el Perú: Balance y perspectivas*. PUCP.

Montagut, T. (2014). *Política social: Una introducción*. Ariel.

Montero, J. R. (2001). *El Estado autonómico y la descentralización en España: Desafíos y perspectivas*. Barcelona: Ariel.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012). *Towards a social investment welfare state?: Ideas, policies and challenges*. Policy Press.

Moreno, L., & Sarasa, S. (1992). *Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar en España (Documento de Trabajo 92-13)*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/introduccion/G%e9nesis%20y%20Estado%20del%20Bienestar%20en%20Espa%f1a.pdf

Moya González, L. (1983). *Barrios de promoción oficial, Madrid 1939–1976*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

Naredo, J. M. (2015). *La evolución de la construcción residencial en España: De los años 50 a la crisis actual*. Fundación Caja de Arquitectos.

Nussbaum, M. (2011). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós.

OECD. (2020). *Housing policies for sustainable and inclusive cities: Policy highlights*. OECD.

ONU-Hábitat. (2021). *Cities and pandemics: Towards a more just and green recovery*. ONU.

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *La economía informal en el Perú: Recomendaciones de política para la transición hacia la economía formal*. OIT.

Ortiz, C. (2015). *Vivienda y franquismo: Entre el control social y el desarrollo económico*. Universidad de Barcelona.

Ostrom, E. (2010). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. CUP.

Parodi Trece, C. (2015). *Perú 2011-2022: economía, política y sociedad*. UP.

Pascó-Font, A., & Saavedra, J. (2001). *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*. Lima: GRADE.

Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía: Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de Sueños.

Pérez, J., & Martín, F. (2013). *Las Comunidades Autónomas en España: competencias y financiación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Pierson, P. (2001). *La nueva política del estado de bienestar*. OUP.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. FCE.

Polanyi, K. (2017). *La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo.* FCE.

Quijano, A. (2014). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. CLACSO.

Radcliff, P. (2013). *El Estado y la sociedad civil en la España del siglo XX*. Universidad Complutense de Madrid. https://www.ucm.es/data/cont/docs/297-2013-07-29-1-03.pdf

Rawls, J. (2012). *Una teoría de justicia*. FCE.

RCVarquitectura. (2013). *Barrios productivos: Propuesta urbana y de vivienda social para la reconstrucción de Pisco*. Lima: PUCP.

Rentería, M., & Zárate, P. (2022). *La distinción silenciosa: Clases sociales y divisiones simbólicas en el Perú*. IEP.

Richardson, H. W. (1976). *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Alianza.

Riofrío, G. (2020). *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XXI*. Fondo PUCP.

Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2009). *Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social*. SUR.

Rolnik, R. (2024). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Lom.

Rothstein, B. (2011). *La calidad de gobierno: Corrupción, confianza social y desigualdad en perspectiva internacional*. Universidad de Chicago.

Rudolph, L. I., & Rudolph, S. H. (1987). *In pursuit of Lakshmi: The political economy of the Indian state*. University of Chicago Press.

Sabatini, F. (2003). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. BID.

Sambricio, C. (2003). *Un siglo de vivienda social en España (1903–2003)*. Nerea.

Sambricio, C. (2004). *Madrid, vivienda y urbanismo: 1900–1960*. Akal.

Sánchez Cuenca, I. (2014). *La impotencia de la democracia española*. Catarata.

Sánchez Medero, J., & Tamboleo García, J. (2013). *La crisis económica y los derechos sociales en España*. Dykinson.

Sandel, M. J. (2020). *La tiranía del mérito: ¿Qué ha sido del bien común?* Debate.

Schumpeter, J. A. (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Página Indómita.

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.

Sempere Souvannavong, J. D., Cortés Samper, C., Orgilés, E., & Valero Escandell, J. R. (Eds.). *Población y territorio. España tras la crisis de 2008*. Comares.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta

Sennett, R. (2006). *La cultura del nuevo capitalismo*. Anagrama.

Shack Yalta, N. (2000). *Pobreza y equidad en el Perú: Avances y retrocesos*. Fondo del Congreso del Perú.

Skidelsky, R. (2022). *¿Qué falla con la economía?* Deusto.

Soja, E. W. (2010). *Speeking Special Justice.* Universidad de Minnesota Press.

Solano, P. (2015). *La evolución del reparto de competencias en España: De la descentralización a la recentralización competencial*. Universidad Pontificia Comillas. https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/58726/TFG-%20Matias%20Solano%2C%20Pedro.pdf?sequence=1

Standing, G. (2014). *El precariado. Una carta de derechos*. Capitán Swing.

Streeck, W. (2016). *Comprando tiempo: La crisis pospuesta del capitalismo democrático*. Katz.

Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (1987). *Evaluación sistemática: Guía autodidáctica para la teoría y la práctica*. Paidós.

Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980–1995*. IEP.

Tanaka, M. (2017). *La política social en el Perú: Un análisis de su evolución y desafíos*. IEP.

Terán, F. (1999). *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Cátedra.

Tezanos, J. F. (2007). *La crisis del Estado de Bienestar: Globalización y desigualdad social*. Complutense.

Tezanos, J. F. (2007). *La sociedad dividida: Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas.* Madrid: Biblioteca Nueva.

Titmuss, R. M. (1974). *Política social: Una introducción*. George Allen & Unwin.

Topalov, C. (1984). *Le profit, la rente et la ville: Éléments de théorie*. Éditions Economica.

Tortella Casares, G. (1994). *El desarrollo de la España contemporánea: Historia económica de los siglos XIX y XX*. Alianza.

Tronto, J. (2013). *Caring democracy: Markets, equality, and justice*. NYU Press.

Turner, J. F. C. (1976). *Housing by people: Towards autonomy in building environments*. Marion Boyars.

Vilar, P. (2000). *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*. Crítica.

Villar Ezcurra, J.L (1981). *La protección pública a la vivienda*. Montecorvo, Madrid.

Villoria, M., & Jiménez, F. (2012). *Desencanto y desafección en la democracia española*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: Una introducción*. Siglo XXI.

Weber, M. (1978). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. FCE.

Wong, R. B. (1997). *China transformed: Historical change and the limits of European experience*. Cornell University Press.

Yory, C. M. (2017). *Topofilia o la dimensión poética del habitar*. Universidad de Bogotá.

2. Artículos y capítulos académicos

Aranda Dioses, E., & Caldas Torres, P. (2023). La vivienda de interés social en ciudades intermedias del Perú. Representaciones sociales y prácticas de innovación social. *Revista de Ciencias Sociales*, 36(52), 135–156. https://doi.org/10.26489/rvs.v36i52.6

Arellano Gault, D. (2003). *Política pública y democracia en América Latina: una mirada desde la gestión pública*. Gestión y Política Pública, 12(2), 373–404.

Asher, M. G. (2004). Social security reform in East and Southeast Asia: Ensuring fiscal sustainability and adequacy. *International Social Security Review, 57*(3), 22–41.

Bermejo Latre, J. L. (2010). La evolución de las políticas de vivienda en la España del siglo XX. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 45(2), 12–34.

Betrán-Abadía, R. (2002). "De aquellos barros, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista". En: *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 16, pp. 25-67.

Brain, I. & Sabatini, F. (2006). "Relación entre mercados de suelo y política de vivienda social basada en subsidios a la demanda: estudio en la Región Metropolitana de Santiago". Revista INVI, 21(56), 107-142.

Bustos, M. T. V. (2015). *Descentralización y autonomía local: Reforma de las administraciones públicas en España*. Revista de Estudios en Administración Local y Autonómica, 33, 1-20. https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/download/10251/10744/14022

Calderón, J. (2015). Políticas de vivienda social y mercados de suelo urbano en el Perú. *EURE (Santiago)*, 41(122), 27–47. https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000100002

Carmona, P., & Pérez, Y. (2020). Las políticas públicas: Conceptualización e importancia en la búsqueda de la sustentabilidad ambiental. *Revista AMBIENTIS Occidentales*.

Castrillo, R. (2007). Políticas de vivienda en el franquismo: clientelismo y control social. *Revista de Estudios Políticos*, 135, 123–150.

Chelimsky, E. (1997). Las transformaciones venideras en evaluación. En E. Chelimsky & W. R. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st century: A handbook* (pp. 1–26). Sage Publications.

Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2016). Los efectos de la exposición a mejores barrios en niños: Nueva evidencia del experimento Moving to Opportunity. *American Economic Review, 106*(4), 855–902. https://doi.org/10.1257/aer.20150572

Connolly, P. (2009). Urbanización, pobreza y segregación: La paradoja de la vivienda masiva en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(3), 511-549.

Cordero del Castillo, P. (2009). El Estado de Bienestar español en el contexto europeo. *Humanismo y Trabajo Social*, 8, 131–151. https://buleria.unileon.es/handle/10612/1502

Davies, A. R. (2013). 'Right to Buy': The Development of a Conservative Housing Policy, 1945–1980. *Contemporary British History, 27*(4), 421-444. https://doi.org/10.1080/13619462.2013.824660

Delgado Jiménez, F. (2017). Efectividad en la selección de beneficiarios de los programas Avancemos y Bienestar Familiar. *Economía y Sociedad*, 22(52), 1–24. https://dx.doi.org/10.15359/eys.22-52.1

Desmond, M., & Gershenson, C. (2016). Housing and Employment Insecurity among the Working Poor. *Social Problems, 63*(1), 46–67. https://doi.org/10.1093/socpro/spv025

Engin F. Isin & Bryan S. Turner (2007). Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies. *Citizenship Studies, 11*(1), 5–17. https://doi.org/10.1080/13621020601099773

Evans, G. W. (2003). The built environment and mental health. *Journal of Urban Health, 80*(4), 536–555. https://doi.org/10.1093/jurban/jtg063

Ewig, C., & Palmucci, G. (2020). Inequality, institutions, and the social security system in Peru. *Latin American Research Review, 55*(3), 413–429. https://doi.org/10.25222/larr.465

Fernández Carbajal, A. (2003). La política de vivienda en España durante el franquismo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 35(138), 639-654.

Fernández, M. (2009). Especulación urbana y desarrollo económico en la España franquista. *Centro de Investigaciones Sociológicas*.

Fernández-Maldonado, A. M., & Bredenoord, J. (2010). Enfoques de vivienda progresista en el sistema peruano actual. *Habitat International, 34*(3), 342–350.

Fernández-Maroto, M. et al. (2022). Urban planning and housing policies in democratic Spain Contradictions between housing production and the right to housing (1978-2008). *International Planning History Society Proceedings, 19*(1), 591–600. https://doi.org/10.7480/iphs.2022.1.6476

Gilbert, A. (2016). Debates sobre la informalidad urbana en América Latina. *EURE*, 42(125), 5–24.

Goodman, R., & Peng, I. (1996). The East Asian welfare states: Peripatetic learning, adaptive change, and nation-building. En G. Esping-Andersen (Ed.), *Welfare states in transition* (pp. 192–224). Sage.

Granero Bellver, J. (2023). Reseña de Teorías e historia de la ciudad contemporánea de Carlos García Vázquez. *Contextos*, UB.

Grosfoguel, R. (2007). El giro decolonial epistémico. *Cultural Studies*.

Hanley, S. B. (1997). Tokugawa society: Material culture, standard of living, and lifestyles. En J. W. Hall (Ed.), *The Cambridge history of Japan: Early modern Japan* (pp. 660–705). Cambridge University Press.

Hernández Huamán, L. K. (2024). “Hacia una vivienda digna: análisis de Renta Joven (Perú) y la Bolsa de Vivienda de Alquiler (España)”. *Pluriversidad*, (14). https://doi.org/10.31381/pluriversidad14.7212

Hillman-Chartrand, H., & McCaughey, C. (1989). *El principio de la distancia óptima y las artes: una perspectiva internacional—pasado, presente y futuro*. En M. C. Cummings & J. M. D. Schuster (Eds.), *¿Quién debe pagar por las artes? La búsqueda internacional de modelos de apoyo a las artes* (pp. 43–80). American Council for the Arts.

Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political Studies, 48*(4), 706–723.

Kwon, H.-J. (1997). Beyond European welfare regimes: Comparative perspectives on East Asian welfare systems. *Journal of Social Policy, 26*(4), 467–484. https://doi.org/10.1017/S0047279497005148

Lara Amat y León, Joan (2024). “Transformaciones del Poder y del Estado contemporáneo: el Estado y la ciudadanía en tiempos de crisis”. José Luiz Borges Horta, Jamile Bergamaschine Mata Diz, João Pedro Braga de Carvalho [orgs.]. *Democracia e desenvolvimento: a vida em risco e o Estado em reação?*. Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil). Belo Horizonte: Arraes. https://drive.google.com/file/d/1ehdQwC-95JGv2kw3SvilIYm1GhkIeTs3/view

Lara Amat y León, Joan (2013). "El conflicto social en la globalización neoliberal y el neoconservadurismo: entre las Nuevas Guerras y el Populismo Punitivo". *Revista Crítica Penal y Poder.* Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos. Universidad de Barcelona, nº 4. https://drive.google.com/file/d/1cLzZAim2kj5UrZ6Zyx5OYxHzTT09lyaF/view

Leal, J. (2005). La política de vivienda en España. *Documentación Social*, 138, 63–80.

Ludeña Urquizo, W. (2006). Barrio y ciudad: Historiografía urbanística y la cuestión del dominio de referencia. El caso de Lima. *Bitácora Urbano Territorial, 1*(10), 82–105. Universidad Nacional de Colombia.

Marcuse, P. (1993). What's So New About Divided Cities?. *International Journal of Urban and Regional Research, 17*(3), 355-365.

Marmot, M. (2005). Social determinants of health inequalities. *The Lancet, 365*(9464), 1099–1104. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(05)71146-6

Massey, D. S., & Denton, N. A. (1988). The Dimensions of Residential Segregation. *Social Forces, 67*(2), 281-315. https://doi.org/10.1093/sf/67.2.281

Mejía Navarrete, J. (2010). Crecimiento económico, sociedad, cultura y política en el Perú contemporáneo. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 2(3), 49–76.

Naqvi, S., Bélanger, D., y Waddan, A. (2021). Thatcher's 'Right to Buy' reform at 40: a policy feedback analysis of UK social housing policies. *Journal of Poverty and Social Justice*. https://doi.org/10.1332/175982721X16210003919853

Naredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *Boletín CF+S*, 44, 13–27.

Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto. *Polis. Revista Latinoamericana*, 49.

Nevares Miguel, M. E. (2021). La gran recesión de 2008. Crisis social y política en España. *Revista Ábaco*, 108–109.

Nueva Sociedad. (2020). España: ¿Un nuevo ciclo político? *Nueva Sociedad*, 286. https://nuso.org/articulo/espana-un-nuevo-ciclo-politico/

Pareja, M., & Sánchez, M. T. (2012). La política de vivienda en España. *Revista Galega de Economía*, 21(2), 1–20. https://www.usc.es/econo/RGE/Vol21_2/castelan/bt1c.pdf

Pelegrí Viaña, X. (2007). El modelo de servicios sociales en España. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, XVII (2), 125–150. https://www.redalyc.org/pdf/654/65417206.pdf

Peng, I. (2012). Social policy and the labour market in South Korea: Assessing the role of welfare in development. *Social Policy & Administration, 46*(6), 665–684.

Pérez Yruela, M. (1994). Carencias sociales y políticas de bienestar en España. *Temas para el Debate*, 104, 26–31. https://digital.csic.es/bitstream/10261/212454/1/CARENCIAS%20SOCIALES%20Y%20POL%C3%8DTICAS%20DE%20BIENESTAR%20EN%20ESPA%C3%91A.pdf

Ponce Solé, J. (2004). Solidaridad, cohesión social y derecho público: A propósito de las reservas de vivienda para la población con problemas de alojamiento. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 38(212), 11–59.

Pradilla, E. (1982). Crisis urbana y producción de vivienda en América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, 16 (62), 45-60

Purcell, M. (2002). Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal, 58*(2–3), 99–108. https://faculty.washington.edu/mpurcell/geojournal.pdf

Repetto, F. (2001). Transformaciones de la política social y su relación con la legitimidad: Notas sobre América Latina en los '90. En J. Escalera Reyes (Coord.), *Contrapuntos sobre política y democracia: Cultura, sociedad y régimen democrático* (pp. 15–36).

Robles Egea, A. (2014). Ideología, política y bienestar público en España (2008–2014). *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 13. https://journals.openedition.org/ccec/5972

Rodríguez Rivero, L., Ramírez Corzo Nicolini, D., & Desmaison Estrada, B. (2023). Entender la desigualdad urbana en Lima Metropolitana: historia, multidimensionalidad y pistas para combatirla. *Ensayo: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorio* (3), 19–41. https://doi.org/10.18800/ensayo.202303.001

Rojas, J. R. M., Velásquez, R., Martínez, B., Rodríguez, E. M., Carmona, P., & Perez, Y. (2020). Las políticas públicas: Conceptualización e importancia en la búsqueda de la sustentabilidad ambiental. *Revista AMBIENTIS Occidentales*.

Sabatini, F. (1990). Precios del suelo y edificación de viviendas: 4 conclusiones sobre Santiago relevantes para políticas urbanas. *Revista EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, *16*(49).

Sambricio, Carlos (ed.). La vivienda protegida: historia de una necesidad. *Ministerio de Vivienda*, Madrid, 2009. https://revistascientificas.us.es/index.php/TEMPORANEA/article/view/8616/10083

Sánchez Cuenca, I. (2014). La gran recesión de 2008. Crisis social y política en España. *Revista Ábaco*. https://revista-abaco.es/la-gran-recesion-de-2008-crisis-social-y-politica-en-espana-maria-elena-nevares-miguel/

Sánchez Medero, G., & Tamboleo García, R. (2013). Política y derechos sociales en tiempos de crisis en España. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 15, 239–253. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4519058.pdf

Shaw, M. (2004). Housing and Public Health. *Annual Review of Public Health, 25*, 397–418. https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.25.101802.123036

Slater, T. (2006). The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research. *International Journal of Urban and Regional Research, 30*(4), 737-757. https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00689.x

Stame, N. (2003). Evaluation and the Policy Context: The European Experience. *Evaluation Journal of Australasia, 3*(2), 36–43.

Tatjer, M. (2005). La vivienda obrera en España de los siglos XIX y XX: De la promoción privada a la promoción pública (1853–1975). *Scripta Nova*, 9(194).

Varela Suanzes-Carpegna, J. (2006). El Estado en la España del siglo XX (concepto y estructura). *Revista de Estudios Políticos*, (131), 23–52.

Vega, M. (2018). Gestión adaptativa de proyectos sociales: Lecciones desde los Andes peruanos. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 30, 45–78. https://doi.org/10.35195/rlde.v30i0.987

Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. *Evaluation for the 21st century: A handbook* (pp. 409–426). Sage Publications. https://doi.org/10.1002/ev.1086

White, S. C. (2010). Analysing wellbeing: a framework for development practice. *Development in Practice, 20*(2), 158–172. https://doi.org/10.1080/09614520903564199

3. Tesis académicas

Arends, L. (2013). *Una aproximación a las políticas de vivienda y la mixtura social en Barcelona: Hacia el desarrollo de una metodología de evaluación de la vivienda social* [Trabajo de fin de máster, Universidad Politécnica de Cataluña]. Centro de Política de Suelo y Valoración. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/87782/MEZA_TESIS_MASTER.pdf

Espinoza, M. (2018). *El seguimiento en la gestión de los programas sociales: Análisis y propuesta para el proceso de seguimiento del servicio de acompañamiento a familias del Programa Nacional Cuna-Más* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Cybertesis UNMSM. https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/10101/Espinoza_bm.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Hernández Huamán, Lesly Katerine (2023). *Igualdad de oportunidades en la justicia social de Nancy Fraser* (Tesis de licenciatura – Asesor: Joan Lara Amat y León). Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. https://cybertesis.unmsm.edu.pe/item/1438dda9-541d-4ff0-9b43-9063548818f8

Van-Halen Rodríguez, J. (2016). *La política de la vivienda en España: Una aproximación histórica* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Dialnet. https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=127404

4. Ponencias

Cecchini, S. (2016). *Los indicadores como instrumento esencial para el monitoreo de los derechos económicos y sociales*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos, 25 páginas.

Lara Amat y León, J., Jiménez Schlegl, D., Susuki Ríos, K. S., & Echeandía Vallejos, F. (2021, 6 de noviembre). *Diálogo 08. Ciudad: Democratización de la ciudad* [Ponencias en mesa de diálogo]. Proyecto DEMOS UNMSM– Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES). https://demos-unmsm.blogspot.com/2021/11/dialogo-08-ciudad-democratizacion-de-la.html

Mayos Solsona, G. (2024, 5 de abril). *Especificidad de los derechos sociales y del bien común* [Ponencia]. II Coloquio Interdisciplinar DEMOS UNMSM-UDEP 2024: Bien común y justicia social, DEMOS UNMSM, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú. https://demos-unmsm.blogspot.com/2024/04/ii-coloquio-interdisciplinar-demos.html

5. Informes y documentos institucionales

Acuerdo Nacional. (2002). Política N.º 21 sobre Infraestructura y Vivienda. Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Ayuntamiento de Barcelona. (s.f.). *Programa de Bolsa de Vivienda de Alquiler*.

Banco Central de Reserva del Perú. (2014). *Memoria anual 2013*.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Diagnóstico del sector vivienda en el Perú: análisis del déficit habitacional y programas de vivienda social*. BID.

Banco Mundial. (2022). *Informe sobre el desarrollo mundial 2022: Financiar una recuperación equitativa*.

Comisión Europea. (2000). *Conclusiones de la Cumbre de Lisboa*. Unión Europea.

Comisión Europea. (2001). *Conclusiones de la Cumbre de Niza*. Unión Europea.

Congreso de la República del Perú. (2019, 11 de abril). Ley N.º 3095: Ley que crea el bono de arrendamiento para vivienda. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de los Diputados de España. (1978). Constitución Española. Boletín Oficial del Estado.

Consejo Europeo. (2000). Conclusiones de la Cumbre de Niza. Unión Europea.

Consejo Europeo. (2000). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2020*.

Constitución Política del Perú. (1993). Constitución Política del Perú. Diario Oficial El Peruano.

Contraloría General de la República del Perú. (2023). *Informe de control concurrente: Programas sociales en el Perú*.

Fondo MIVIVIENDA. (2023). *Marco legal del Programa Techo Propio*.

Gobierno de España. (2014). *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014–2016*. https://www.lamoncloa.gob.es/espana/historico/eh15/politicasocial/paginas/index.aspx

Guillén, A. M., & Luque Balbona, D. (2019). *La inversión social en España* (Documento de trabajo 3). Universidad de Oviedo. https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/3.pdf

III Plan Nacional de la Vivienda. (1972–1975). España.

INEI. (2008). *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2016). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2016*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2017). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2017*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2021). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

6. Legislación

Congreso de la República. (2001). *Ley de Canon, Ley N.º 27506*. Diario Oficial *El Peruano*.

Congreso de la República. (2002). *Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783*. Diario Oficial *El Peruano*.

Congreso de la República. (2002). *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867*. Diario Oficial *El Peruano*.

Congreso de la República. (2003). *Ley General de Educación, Ley N.º 28044*. Diario Oficial *El Peruano*.

Congreso de la República. (2003). *Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972*. Diario Oficial *El Peruano*.

Congreso de los Diputados de España. (1978). *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado.

Constitución Política del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Legislativo Nº 1224 (2015). *Fomenta las asociaciones público-privadas para proyectos habitacionales*. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Ley N.º 22591. (1979). *Crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)*. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Ley N.º 25520. (1992). Modifica el objetivo del FONAVI. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N.º 003-2012-VIVIENDA. (2012). Crea el Programa Suelo Urbano. Diario Oficial El Peruano.

III Plan Nacional de la Vivienda. (1972–1975). *España*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2013). *Evolución de la pobreza monetaria 2008–2012*.

Ley 4/2013. (2013). *Ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*. Boletín Oficial del Estado (España).

Ley de Derecho a la Vivienda. (2023). *España*.

Ley de Propiedad Horizontal. (1960, 21 de julio). *España*.

Ley de Viviendas de Protección Oficial. (1963). *España*.

Ley del Suelo. (1956). *España*.

Ley del Suelo. (1990). *España*.

Ley del Suelo. (1998). *España*.

Ley N.º 26912. (1998). *Crea el Fondo MIVIVIENDA*. Diario Oficial El Peruano.

Ley N.º 29625. (2010). *Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo*. Diario Oficial El Peruano.

Ley N.º 30952. (2019). *Ley que crea el bono de arrendamiento para vivienda*. Diario Oficial El Peruano.

MEF. (2023). *Informe de avance de políticas sociales 2023*. Ministerio de Economía y Finanzas.

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (la actualidad). *Evolución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en España. Principales Indicadores 2014–2022*. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/docs/Informe_Indicadores_14_22.pdf

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2024). *Reporte de gestión 2023*.

Ministerio de Hacienda de España. (2022). *Presupuestos Generales del Estado 2022: Distribución del Gasto Social*. Gobierno de España.

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. (1977). *España*.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2014). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013–2016*. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/pnain.es.pdf

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030*. Gobierno del Perú. https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/1981892-rm-n-155-2021-vivienda

New Economics Foundation. (2022). *El legado perjudicial del derecho a comprar*. https://neweconomics.org/2022/05/the-damaging-legacy-of-right-to-buy

Organización de las Naciones Unidas. (1793). Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793.

Parlamento Europeo. (2002). El contrato social europeo: propuesta para un nuevo pacto social. Comisión de Empleo y Asuntos Sociales.

Plan Cuatrienal de Vivienda. (1984–1987). *España*.

Plan de Vivienda. (1992–1995). *España*.

Plan de Vivienda. (1996–1999). *España*.

Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, Rehabilitación Edificatoria, y Regeneración y Renovación Urbanas. (2013–2016). *España*.

Plan Estatal de Vivienda. (2022–2025). *España*.

Plan Trienal de Vivienda. (1981–1983). *España*.

Real Decreto-Ley 27/2012. (2012). *Suspensión de desahucios para colectivos especialmente vulnerables*. Boletín Oficial del Estado (España).

Real Decreto-Ley 6/2012. (2012). *Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos*. Boletín Oficial del Estado (España).

Reglamento de Renta Joven. (2019). Registro Administrativo de Arrendamiento para Vivienda (RAV). Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú.

7. Artículos de periódicos

Amparo, M. (2020, 30 de agosto). Programas sociales: clientelismo y corrupción. *El País*. https://elpais.com/mexico/opinion/2020-09-01/programas-sociales-clientelismo-y-corrupcion.html

Aranda, J. L. (2024, mayo 28). Por qué los precios de la vivienda no bajan, aunque se venda menos. *El País*. https://elpais.com/economia/2024-05-29/por-que-los-precios-de-la-vivienda-no-bajan-aunque-se-venda-menos.html

Arrese, M. (2020, 30 de agosto). Programas sociales: clientelismo y corrupción. *El País*.

Berrocal, M. (2024, abril 27). Los salarios pierden terreno. *El País*.

Brunet, J. M. (2024, mayo 21). El Constitucional avala la mayor parte de la ley de vivienda un año después de su entrada en vigor. *El País*. https://elpais.com/economia/2024-05-21/el-constitucional-avala-la-mayor-parte-de-la-ley-de-vivienda-un-ano-despues-de-su-entrada-en-vigor.html

BSV Gestión Inmobiliaria. (2024). La vivienda en España en la década de los 80: Un periodo de cambios y transformaciones. https://www.inmobiliariabsv.es/blog/article/la-vivienda-en-espana-en-la-decada-de-los-80-un-periodo-de-cambios-y-transformaciones/

Bueno del Amo, J. (2025, septiembre 4). Cómo subir nota en el examen de eficiencia energética de la vivienda. *El País*. https://elpais.com/economia/negocios/laactualidad-09-04/como-subir-nota-en-el-examen-de-eficiencia-energetica-de-la-vivienda.html

Castro, S. (2024, junio 4). El riesgo de pobreza golpea el doble a quienes residen de alquiler frente a los propietarios de viviendas. *El País*. https://elpais.com/sociedad/2024-06-04/el-riesgo-de-pobreza-golpea-el-doble-a-quienes-residen-de-alquiler-frente-a-los-propietarios-de-viviendas.html

EFE. (2009, 12 de septiembre). Chaves defiende una subida de impuestos sobre las rentas de capital que garantizará la política social. *Cinco Días – El País*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2009/09/12/economia/1252891411_850215.html

El País. (2024, abril 27). Los salarios pierden terreno. *El País*. https://elpais.com/opinion/la%20actualidad-04-27/los-salarios-pierden-terreno.html#?rel=mas

El País. (2024, mayo 30). Bienvenidos a la fiesta de la vivienda en Ibiza. *El País*. https://elpais.com/opinion/2024-05-30/bienvenidos-a-la-fiesta-de-la-vivienda-en-ibiza.html

Gestión. (2012, junio 11). *Ministro: el Estado debe poner terrenos a disposición del mercado*. Diario Gestión, p. 15.

Lara Amat y León, Joan (2020). "Ciudadanía, trabajo y COVID-19: vidas orientadas al mercado también en tiempos de pandemia". *La República*, 5 de mayo de 2020. https://larepublica.pe/sociedad/2020/07/22/la-periferia-es-el-centro-las-consecuencias-del-covid-19-en-un-estado-social-precario

León, G. (2022, 22 de noviembre). Políticas habitacionales benefician a ciudadanos con más ingresos, mientras aumenta el déficit habitacional en sectores D/E. *La República*. https://data.larepublica.pe/politicas-habitacionales-benefician-a-ciudadanos-con-mas-ingresos-mientras-aumenta-deficit-en-sectores-D-E-bonos-vivienda/

López, D. (2024, junio 17). Los economistas reclaman un pacto de Estado para la ley del suelo ante la crisis de la vivienda. *El País*. https://elpais.com/economia/2024-06-17/los-economistas-reclaman-un-pacto-de-Estado-para-la-ley-del-suelo-ante-la-crisis-de-la-vivienda.html

Lores, F. (2024). España construye un 10% de la vivienda que antes de la crisis de 2008. *El País*. https://elpais.com/economia/2024-04-25/espana-construye-un-10-de-la-vivienda-que-antes-de-la-crisis-de-2008-que-pasa-en-el-resto-de-europa.html

Pérez, G. R. (2020, mayo 23). El sector inmobiliario lamenta el aplazamiento de la votación de la Ley del Suelo por falta de "altura de miras" de los partidos. *El País*. https://elpais.com/economia/2024-05-23/el-sector-inmobiliario-lamenta-el-aplazamiento-de-la-votacion-de-la-ley-del-suelo-por-falta-de-altura-de-miras-de-los-partidos.html

Requena, M. (2021). Búsqueda de una vivienda social: Entre la falta de planificación y políticas sin vigencia. *La República*. https://data.larepublica.pe/busqueda-de-una-vivienda-social-entre-la-falta-de-planificacion-y-politicas-sin-vigencia/

Sosa, M. (2024, 25 de septiembre). Las comunidades reducen del 67% al 59% en 12 años el porcentaje de sus presupuestos que dedican a políticas sociales. *El País*. https://elpais.com/sociedad/la%20actualidad-09-25/las-comunidades-reducen-del-67-al-59-en-12-anos-el-porcentaje-de-sus-presupuestos-que-dedican-a-politicas-sociales.html

Suárez, K. (2022, 03 de enero). Cierre de institutos y programas sociales en vilo: Los cambios del gobierno en 2022. *El País*. https://elpais.com/mexico/2022-01-04/cierre-de-institutos-y-programas-sociales-en-vilo-los-cambios-del-gobierno-en-2022.html

Torres, R. (2024, junio 8). La espiral de precios de la vivienda. *El País*. https://elpais.com/economia/negocios/2024-06-09/la-espiral-de-precios-de-la-vivienda.html

Vall-llossera, M. (2024). Declaraciones en *El País*. https://elpais.com/economia/2024-04-25/espana-construye-un-10-de-la-vivienda-que-antes-de-la-crisis-de-2008-que-pasa-en-el-resto-de-europa.html

8. Películas o documentales

Barrena, M. (Director). (2024). *El 47* [Película]. The Mediapro Studio; TV3; Telson; RTVE.

Bastús, B. (2024). Medio siglo de políticas de vivienda: ¿por qué no se ha solucionado? *RTVE*. https://www.rtve.es/noticias/20241014/medio-siglo-politicas-vivienda-inversion-propiedad-protegida/16281082.shtml

Corcuera, J. (Director). (2000). *A la espalda del mundo* [Documental]. Elías Querejeta Producciones.

Del Castillo, J. M. (Director). (2015). *Techo y comida* [Película]. Diversa Audiovisual.

Loach, K. (Director). (2016). *Yo, Daniel Blake* [Película]. Sixteen Films; Why Not Productions; Wild Bunch; BBC Films.