

Informe Nacional



HÁBITAT III





PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

INFORME NACIONAL DE PERU HABITAT III

Relación de Funcionarios del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento:

ING. FRANCISCO DUMLER CUYA
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

ARQ. RICARDO VIDAL NUÑEZ
Viceministro de Vivienda y Urbanismo

ING. JUAN DEL CARMEN HARO MUÑOZ
Viceministro de Construcción y Saneamiento

ARQ. LUIS TAGLE PIZARRO
Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

ARQ. EUSEBIO CABRERA ECHEGARAY
Director de Urbanismo y Desarrollo Urbano de la DGPRVU

ARQ. RUBEN SEGURA PEÑA
Director de Vivienda de la DGPRVU

ARQ. ROSARIO GONZALES SEMINARIO
Directora de Ordenamiento e Integración de Centros Poblados de la DGPRVU

VERSION FINAL
Lima, Mayo del 2016



**INFORME NACIONAL DE PERU - HABITAT III
COMITÉ HABITAT PERU**

Relación de autoridades y funcionarios de las instituciones participantes:

ARQ. LUIS TAGLE PIZARRO
Presidente del Comité Hábitat Perú

DORIS SOTOMAYOR YALAN
AUGUSTO BAZAN JIMENEZ
MIRTHA ARCE MORENO
Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores

ALFREDO PEZO PAREDES
Representante de la Presidencia del Consejo de Ministros

ABEL MELLADO OCHOA
RAMIRO PASCUAL MONTERO
OMAR LINARES QUIROZ
Representantes del Ministerio de transportes y Comunicaciones

SANDRA TOLEDO CASAVERDE
Representante del Ministerio de la Producción
LILIANA TAMAYO YOSHIMOTO
Representante del Consejo Nacional de la Competitividad

ARQ. JOSE ARISPE CHAVEZ
ARQ. ARTURO YEP ABANTO
ARQ. LILIANA MIRANDA SARA
Representantes del Colegio de Arquitectos del Perú
ING. JOSE MENDOZA GARCIA
ING. RAFAEL ROJAS LEON

Representantes del Colegio de Ingenieros del Perú
ING. GUIDO VALDIVIA RODRIGUEZ
Representante de la Cámara Peruana de la Construcción

ARQ. MARIO CASTRO VASQUEZ
Representante de la Asociación de Municipalidades del Perú
URB. DANIEL ROMERO DELGADO
URB. AUGUSTO MENDOZA CASTILLO

Representante de la Sociedad de Urbanistas del Perú
Miembros del Comité

ARQ. EUSEBIO CABRERA ECHEGARAY
Coordinador General

ARQ. GUILLERMO MALCA ORBEGOZO
Consultor encargado del Informe

ARQ. LUIS PONCE GAMBINI
ARQ. ESTHER MIRAVAL CORDANO
ECON. JAVIER OSORES DONAYRE
ABOG. VIRGINIA MEZA ZAMBRANO
Coordinadores Internos de la DGPRVU

Lima, Mayo del 2016



**INFORME NACIONAL DE PERU- HABITAT III
COMITÉ HABITAT PERU**

Relación de funcionarios que han realizado aportes complementarios
al Informe:

**DELIA MORALES CUTI
MILAGRITOS RODRIGUEZ JIMENEZ
ADRIAN FERNANDO NEYRA PALOMINO**

Representantes del Ministerio de Ambiente

GABRIEL VELASCO ANDERSON

CARLA LECAROS

Representantes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

DELIA FARJE PALMA

NELWIN CASTRO TRIGOSO

PATRICIA SALDAÑA RODRIGUEZ

Representantes de Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la
Propiedad Intelectual

EDWIN RONAL CARBAJAL ROSALES

JOSÉ JULIO MONTALVO CIFUENTES

CARLOS MATOS GONZALES

Representante de la Secretaría Nacional de la Juventud

ARQ. LUCIA LEDESMA MARTÍNEZ

HAYDE YONG LEE

CAROLINA CARVALLO SALAS

ISRAEL ROMERO ARTEAGA

Dirección de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo del MVCS

ING. VÍCTOR MANUEL SEVILLA GILDEMEISTER

CÉSAR HUERTAS VELÁSQUEZ

Programa Nacional de Saneamiento Rural del MVCS

ING. NÉSTOR SUPANTA VELÁSQUEZ

OSCAR QUIROZ ORTIZ

Programa Nacional de Saneamiento Urbano del MVCS

ING. EDUARDO ZEBALLOS MARROQUÍN

Director Ejecutivo del Programa Integral de Barrios del MVCS

VERSION FINAL

Lima, Mayo del 2016

PRESENTACION

El presente documento ha sido elaborado con la finalidad de contar con un Diagnostico sobre la Situación de la Vivienda, el Urbanismo y el Desarrollo Urbano en el Perú, que sirva de base para la elaboración de una propuesta de Unidades de Política para el sector Vivienda, Construcción y Saneamiento y para la presentación peruana en la Cumbre de las Naciones Unidas para la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III, a realizarse en Quito (Ecuador) en Octubre del 2016.

Hábitat III, es la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable que se realiza a nivel mundial. La periodicidad de estas cumbres es cada 20 años, las anteriores fueron Hábitat I en Vancouver, Canadá en 1976 y Hábitat II en Estambul, Turquía en 1996.

Hábitat III tiene como Objetivo asegurar el compromiso político para el Desarrollo Urbano Sostenible, evaluar los logros frente a la pobreza, identificar y abordar desafíos nuevos y emergentes. Asimismo, busca evaluar la estrategia para hacer frente a los nuevos desafíos urbanos en las Ciudades y adoptar el compromiso mundial por un Urbanismo Sostenible hacia el futuro para centrarse en la implementación de una "Nueva Agenda Urbana", basado en el Programa de Hábitat de Estambul (Hábitat II, 1996).

El Perú ha participado activamente en las reuniones de Hábitat I y Hábitat II, habiendo adquirido compromisos que ha cumplido a cabalidad. En efecto, en las últimas dos décadas, se han producido importantes cambios y avances en materia de política de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Urbano en el Perú, los cuales han permitido reducir la pobreza y mejorar la condición y calidad de vida de la población, a través de intervenciones del sector orientadas a mejorar la cobertura de agua potable y alcantarillado, especialmente en las zonas más pobres del país.

Los logros alcanzados por el Perú en los últimos 20 años, deben ser transmitidos a la comunidad internacional, siendo la Cumbre de Hábitat III un espacio propicio para lograr este objetivo, pues en dicha cumbre de alcance mundial se debatirá sobre los temas de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Urbano Sostenible, motivo por el cual la participación del Perú en Hábitat III será de gran importancia y trascendencia para el país.

El 8 de setiembre de 2000 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, 189 países se adhirieron a la Declaración del Milenio que contiene los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Tercer Informe de Cumplimiento, elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú señala que el país ha sobrepasado las tres metas de dos de los Objetivos del Milenio relacionados directamente con el Hábitat:

- “La meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza extrema, ya ha sido cumplida entre 2006 y 2007, mientras que la meta de pobreza ha sido alcanzada entre 2011 y 2012 (la pobreza pasó de 54.4% a 25.8%, mientras que la pobreza extrema se redujo de 23% a 6%).
- En cuanto a la cobertura de agua potable en área urbana alcanzada en 2012 y que asciende a un 91.6%, esta cifra es mayor a la meta establecida por el Plan Nacional de Saneamiento al año 2015 en 4.6 puntos porcentuales (87%). Lo mismo sucede con cobertura de saneamiento en área urbana alcanzada en 2012 (4.7 puntos porcentuales mayor que la meta al 2015); la cobertura total de agua potable alcanzada en 2012 (0.3 puntos porcentuales mayor que la meta al 2015); y la cobertura total de saneamiento alcanzada en 2012 (0.8 puntos porcentuales mayor que la meta al 2015).
- Se ha logrado mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades en tanto, entre los años 2001 y 2011, ha aumentado el número de hogares que no presentan carencias. Según la metodología aplicada por la Encuesta Nacional de hogares (ENAH), el 51.7% de viviendas no presentaron carencias en el año 2011, lo que representa un crecimiento de 7.5 puntos porcentuales comparándolo con los resultados obtenidos en el año 2001.”¹

Para la elaboración del presente documento, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (DGPRVU) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) conformó un comité preparatorio denominado “Comité Hábitat Perú”, presidido por el MVCS, el cual se encargó de la revisión y aprobación del documento. Para este efecto, la DGPRVU del MVCS en coordinación con ONU-Hábitat diseñó un protocolo específico para el proceso de instalación y entrada en funcionamiento del “Comité Hábitat Perú”.

El “Comité Hábitat Perú”, estuvo conformado por diversas instituciones públicas y privadas involucradas con la temática de la Vivienda, el Urbanismo y el Desarrollo Urbano en el ámbito nacional, como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), quien presidió el comité por constituir el ente rector en los temas de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Urbano a nivel nacional, y en calidad de miembros, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Dirección Nacional de Demarcación Territorial (DNDT), el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Ministerio de la Producción (PRODUCE) a través de la Dirección General de Políticas y Regulación, el Colegio de Arquitectos del Perú (CAP), el Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), la Sociedad de Urbanistas del Perú, la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). Asimismo, se convocaron a otras entidades nacionales, para realizar aportes complementarios al Informe, como el Ministerio de Ambiente (MINAM), la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Todas estas instituciones brindaron sus valiosos aportes y comentarios los cuales fueron evaluados e incluidos en el documento.

El presente documento servirá de base para abrir en el futuro un espacio de comunicación, concertación y debate entre las instituciones nacionales e internacionales involucradas con

¹ “PERÚ: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” – PCM-Sistema de Naciones Unidas en Perú-2013 (<http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2013/09/IODM-2013.pdf>)

la Vivienda, el Urbanismo y el Desarrollo Urbano; así como para el mejoramiento de las políticas en materia de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Urbano de alcance nacional.

Finalmente, esperamos también que el documento sirva para mejorar la interacción institucional del gobierno peruano a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como líder en materia de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Urbano, con otros organismos, instituciones y gobiernos de la región de América del Sur, y de la región de América Latina y el Caribe, encargadas de la promoción de la Vivienda, el Urbanismo y el Desarrollo Urbano a nivel macro regional; a fin de compartir experiencias, evaluar avances y diseñar estrategias regionales, en materia de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Urbano.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	06
LISTA DE ABREVIATURAS	11
INTRODUCCIÓN	13
I. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS	
I.1. El crecimiento demográfico urbano-rural comparado entre Hábitat II y III.	19
I.2. Caracterización urbana por número de habitantes. Sistema de ciudades	23
I.3. La pobreza y los cinturones urbanos de como característica de la migración campo-ciudad	25
I.4. Consideración de las necesidades de los Jóvenes Urbanos	28
I.5. Políticas Urbanas a favor del Adulto Mayor	29
I.6. Enfoque de género en el otorgamiento de subsidios para vivienda y de créditos hipotecarios.	31
I.7. Desafíos encontrados, lecciones aprendidas y desafíos futuros	32
II. TIERRA Y PLANIFICACIÓN URBANA	
II.1. Hitos en el desarrollo urbano-territorial de Hábitat II a III	34
II.2. Diagnóstico de la Planificación y Diseño Urbanos	37
II.3. Desafíos de la Movilidad Urbana	41
II.4. Desafíos para un nuevo Programa Urbano para garantizar sostenibilidad en la planificación del territorio, en la gestión de suelo urbano y en el diseño urbano	48
III. AMBIENTE Y URBANIZACIÓN	
III.1. El Ambiente y la Urbanización de Hábitat II a III	53
III.2. Combatir el calentamiento global y adaptarse al cambio climático	61
III.3. Reducir el riesgo de desastres	65
III.4. Contaminación del aire	66
III.5. Ambiente Urbano y Radiación	68

III.6. Ciudades Inteligentes y Sostenibles	69
III.7. Lecciones aprendidas y desafíos en los ámbitos de Ambiente y Urbanización	70
IV. GOBERNANZA URBANA Y LEGISLACIÓN	
IV.1. Mejora de la legislación urbana. De Hábitat II a Hábitat III	72
IV.2. Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales	81
IV.3. Mejora de la participación en el desarrollo urbano	82
IV.4. Mejora de la seguridad urbana	85
IV.5. Mejora de la integración social y la equidad	87
IV.6. Lecciones aprendidas y desafíos futuros en gobernanza urbana y legislación	89
V. ECONOMÍA URBANA	
V.1. Mejorar la financiación municipal y local	91
V.2. Fortalecer y mejorar el acceso a la financiación de la vivienda	95
V.3. Lecciones aprendidas y desafíos futuros para mejorar el acceso a la vivienda	97
VI. VIVIENDA SOCIAL Y SERVICIOS BÁSICOS	
VI.1. Mejorar los barrios de tugurios e impedir su formación	102
VI.2. Mejorar el acceso a una vivienda adecuada	108
VI.3. Acceso sostenible a agua potable, saneamiento y energía no contaminante	110
VI.4. Mejorar el acceso a medios de transporte sostenibles	117
VI.5. Tendencias en la gestión de residuos sólidos	117
VI.6. Lecciones aprendidas y desafíos futuros	121
VII. INDICADORES	123
INFORMACIÓN-DOCUMENTACIÓN PRINCIPAL REVISADA	124
RELACIÓN DE CUADROS	125
RELACION DE GRÁFICOS	125

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI PERÚ	Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
APP	Asociación público-privada
BANMAT	Banco de Materiales
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BFH	Bono Familiar Habitacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAP	Colegio de Arquitectos del Perú
CAPECO	Cámara Peruana de la Construcción
CEB	Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres
CEPAL (ECLAC)	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (<i>United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean</i>)
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIP	Colegio de Ingenieros del Perú
CNC	Consejo Nacional de la Competitividad
COFOPRI	Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal
CTCS	Código Técnico de Construcción Sostenible
DGPPVU	Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo
DGPRVU	Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
ECA	Estándares de Calidad Ambiental
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMV	Fondo MIVIVIENDA S.A.
GEI	Gases de efecto invernadero
ICGLMC	Índice de Capacidades de los Gobiernos Locales en Materia de Catastro
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Promoción de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IP	Iniciativa Privada
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINAM	Ministerio del Ambiente
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
NAMA	Nationally Appropriate Mitigation Actions (Acciones Nacionales Apropriadas para la Mitigación)
OECD (OCDE)	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OxI	Obra por Impuestos
PAT	Plan de Acondicionamiento Territorial
PBI	Producto Bruto Interno
PDM	Plan de Desarrollo Metropolitano

PDU	Plan de Desarrollo Urbano
PE	Plan Específico
PEA	Población Económicamente Activa
PGSU	Programa de Generación de Suelo Urbano
PI	Plan Integral
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2021
PMIB	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNSR	Programa Nacional de Saneamiento Rural
PNSU	Programa Nacional de Saneamiento Urbano
PNUD (UNDP)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (<i>United Nations Development Programme</i>)
PNV	Plan Nacional de Vivienda
PpR	Presupuesto por Resultados
PUD	Plan Urbano Distrital
RAS	<i>Reimbursable Advisory Services</i>
RATDU	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano
RNE	Reglamento Nacional de Edificaciones
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SENAJU	Secretaría Nacional de la Juventud
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
SINADIS	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
SINADUS	Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible
SINCEP	Sistema Nacional de Centros Poblados
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SURP	Sociedad de Urbanistas del Perú
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TP-AVN	Techo Propio-modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva
TP-CSP	Techo Propio-modalidad de Construcción en Sitio Propio
TP-MV	Techo Propio-modalidad de Mejoramiento de Vivienda
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social
ZEE	Zonificación Económica-Ecológica

INTRODUCCIÓN

El Perú cuenta con una superficie terrestre de 1'285,215.60 km² y un mar territorial de 200 millas de ancho a lo largo de su extensa costa al Océano Pacífico. Su población total, que se ha incrementado de 22'639,443 (Censo Nacional 1993) a 28'220,764 (Censo Nacional 2007), al 2016 es proyectada a 31'488,625 habitantes². Así, la densidad bruta del país pasó de 17.62 hab/km² en 1993 a 21.96 hab/km² en 2007 y a 24.5 hab/km² en la actualidad.

La distribución territorial de centros poblados urbanos y rurales está fuertemente condicionada a las características geográficas del país. La presencia de la costa marina con la corriente fría de Humboldt, la cordillera de los Andes y las cuencas hidrográficas del Río Amazonas y del Lago Titicaca, generan tres franjas territoriales longitudinales aproximadamente en el eje norte-sur con características muy variadas entre sí. A pesar de ser un país inter-tropical, la franja costera es árida, angosta y de relieve poco accidentado. La franja de la sierra, constituida por los tres ramales de montañas de la cordillera de los Andes, es ancha, templada-fría, de relieve muy accidentado y altitudes desde los 2,000 hasta más de 5,000 metros sobre el nivel del mar. Al sur contiene el altiplano, que es el entorno del lago Titicaca. La franja de selva es también ancha, de clima tropical-húmedo, de relieve poco accidentado y altitudes de 500 a 2,000 m.s.n.m.

Si bien en la época pre-hispánica la mayor población se concentró en las alturas de la sierra, en razón de que la principal actividad económica de subsistencia era la agro-pecuaria (priorizando la ocupación de la parte baja de los valles para la agricultura), con la fundación española de la ciudad de Lima –capital del virreinato- en 1,535, se inició un largo proceso de poblamiento de la costa en la medida en que las nuevas ciudades iniciaban intercambios de los productos y servicios que sustentaban sus economías.

De otro lado, el hecho de pasar de ser capital del virreinato a capital de la república fundada en 1,821, ha convertido a la conurbación Lima-Callao no solo en el centro más poblado –única metrópoli nacional, camino a ser megalópolis-, sino en símbolo del fuerte centralismo del sistema económico y administrativo del Perú.

“...tenemos el caso de Lima Metropolitana y Callao donde ocurre una súper concentración urbana. En tan solo 2,839.2 Km² de superficie –que representa el 0.22% del territorio nacional y con una población estimada de 10'848 566 habitantes– vive el 34.8% de la población... Lima en los últimos 70 años (de 1940 al 2007) ha incrementado su población urbana 13 veces.”³

² “Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050”. Boletín de Análisis Demográfico N°35. INEI, Lima, Agosto 2001

³<http://www.desco.org.pe/desco-opina-regional/h%C3%A1bitat-iii>

En el siglo XX se refuerza la hegemonía costera con la construcción longitudinal del tramo peruano de la Carretera Panamericana, relegando la conexión física de las ciudades de la sierra con la costa a un conjunto de vías transversales de penetración, con muchos tramos de difícil tránsito por causa de grandes precipicios, deslizamientos de tierra y huaycos. Mayor dificultad de conexión física se observa en las ciudades de la selva con las de la sierra y más aún, con las de la costa. En muchos casos, aquellas se interrelacionan físicamente más con sus pares de las selvas de Brasil, Colombia, Ecuador y Bolivia que con las del interior del país. Las vías de los ejes IIRSA y los grandes ríos navegables son los facilitadores para la comunicación de las principales ciudades de la selva peruana.

En los 20 años transcurridos entre Hábitat II y Hábitat III se ha mantenido –y en algunos casos agudizado- algunos problemas cruciales territoriales (como la demarcación de las jurisdicciones políticas locales), urbano y urbanísticos, de vivienda y ambientales. No obstante, también se han registrado importantes avances administrativos, programáticos y legales, que son evaluados y replanteados permanentemente para afinar las estrategias de solución que permitan aminorar el impacto negativo de los problemas estructurales y que enfrenten nuevos problemas relacionados con el ordenamiento territorial, la sostenibilidad de las ciudades y la calidad de vida de sus habitantes.

Grosso modo, el siguiente cuadro muestra comparativamente nueve aspectos analizados en el Informe: “Estado de las Ciudades de América Latina y El Caribe 2012”⁴ en relación a lo indicado en el Informe Nacional de Perú para Hábitat II y el actual para Hábitat III.

Cuadro N°1: Comparativo entre el “Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012” y los Informes Nacionales del Perú para Hábitat II y Hábitat III

Informe: “Estado de las Ciudades de América Latina y El Caribe 2012”	Informe Nacional del Perú- Hábitat II, 1996	Informe Nacional del Perú- Hábitat III, 2016
América Latina y el Caribe reúne casi un 80% de su población (468 millones de personas) en áreas urbanas y, de este porcentaje, la mitad reside en ciudades de menos de 500.000 habitantes	En 1993 –Censo Nacional-, el Perú tenía poco más de 22 millones de habitantes, 70.1% en áreas urbanas (cerca de 15.5 millones) y 29.9% en áreas rurales (casi 6.6 millones). El 52% de la población urbana (8 millones) vive fuera de Lima, Arequipa y Trujillo, la únicas tres ciudades con más de 500 mil habitantes.	En 2007 –Censo Nacional-, el Perú tenía poco más de 28 millones de habitantes. La proyección del INEI al 2015 es de 31.2 millones, 76.7% urbana (cerca de 24 millones) y 23.3% rural (7.2 millones). Cuatro ciudades albergan más de medio millón de habitantes cada una: Lima, Arequipa, Trujillo y Chiclayo, que equivale en total al 49% de la población urbana

⁴ONU-HÁBITAT, Río de Janeiro, Brasil, Agosto 2012

Tras décadas de crecimiento continuo, las tasas de población urbana tienden a la estabilidad. El crecimiento urbano ha dado lugar a nuevos conglomerados, como las áreas metropolitanas o las megarregiones urbanas, que aglutinan múltiples municipios y ofrecen nuevas oportunidades de desarrollo, pero también requieren sistemas de gobierno innovadores y coordinados	El crecimiento poblacional se ha desacelerado, de acuerdo a la comparación de las Tasas de Crecimiento intercensales (entre 1972-1981 y entre 1981 y 1993). Lima es la Metrópoli Nacional con 6.3 millones de habitantes. Arequipa y Trujillo son Metrópolis Regionales con 619 mil y 509 mil habitantes respectivamente. Se observa gran desproporción (10 a 1) por la concentración poblacional en la capital de la república.	El crecimiento poblacional siguió desacelerándose entre los censos de 1993 y 2007. Las Metrópolis tienen al 2015: Lima 9'866,647 habitantes, Arequipa 869,351, Trujillo 799,550 y Chiclayo 600,440. Se incrementó la desproporción poblacional entre Lima y la segunda ciudad –Arequipa-, siendo ahora de 11 a 1.
Más de dos tercios de la riqueza de la región proceden de las ciudades. Además, ha aumentado el potencial y la participación económica de centros urbanos secundarios.	Los procesos económicos consolidan la estructura de ciudades (de inicios republicanos), fortaleciendo el crecimiento de un centro hegemónico y de los centros costeros de la red urbana principal, en desmedro del crecimiento de centros del interior y de una integración transversal.	La urbanización ha venido siguiendo un proceso de redistribución y aglomeración demográfica, vía tendencias migratorias mayoritariamente por expectativas laborales. En menor proporción se ha dado por procesos de urbanización generados por la acumulación de actividades económico-productivas como la agro-exportación y conexos, así como por actividades comerciales, turísticas, recreativas y de servicios especializados en algunos grandes centros urbanos.
Pese a la disminución de las tasas de pobreza en la región, una de cada cuatro personas en áreas urbanas es pobre y los índices de desigualdad de la región se sitúan entre los más altos del mundo. Las ciudades de la región son ciudades divididas social y físicamente. Esa división se manifiesta en la desigualdad de ingreso y la segregación entre la ciudad “formal” y la “informal”.	El 42% de hogares urbanos estaba afectado por necesidades básicas insatisfechas. El 59% de los pobres en general (el 36% de los pobres extremos) del país habita en áreas urbanas. En la conformación urbana, la pobreza se expresa en las “soluciones” masivas de los asentamientos ilegales y precarios que rodean las ciudades, o en la ubicación de las familias de muy bajos ingresos en zonas centrales tugurizadas.	La “urbanización acelerada” se presenta en el Perú en las formas de ocupación informal y ocupación ilegal de territorio para asentamiento humano, generando cinturones de pobreza en las periferias urbanas. Esta práctica se inicia en la primera mitad del siglo XX en Lima y luego se expande a las principales ciudades, mayoritaria-mente de la costa. En principio es producto de la migración del campo a la ciudad. Junto con la importante reducción de la pobreza y de la tasa de crecimiento poblacional, en las últimas dos décadas ha disminuido la presión por la ocupación informal en áreas de expansión en Lima y otras ciudades (en las que la invasión se ha convertido en un negocio informal). Distinto es en otras ciudades –las vinculadas a agro-exportación o a servicios turísticos- en las que la migración por empleo no es atendida con soluciones formales de viviendas y servicios, alentándose la ocupación espontánea.

Existe un déficit acumulado de viviendas con estándares mínimos para ser habitadas y más de 111 millones de personas todavía viven en tugurios (el 24% de la población urbana). La región ha logrado mejoras en el acceso a agua y saneamiento, pero aún necesita avanzar para cumplir el compromiso de universalizar ambos servicios y garantizar su asequibilidad, frecuencia y calidad	El stock de viviendas es de aprox. 5 millones de unidades y el déficit de 1,3 millones. En la costa el déficit habitacional es mayoritariamente urbano (78%), en la sierra es predominantemente rural, mientras que en la selva se distribuye por igual en ambas zonas. Sólo el 43% del total de viviendas del país cuentan con servicio de agua potable conectada red pública.	El déficit habitacional total al año 2014 fue de más de 1.2 millones de unidades y que en los próximos 10 años se requerirían 2 millones de soluciones habitacionales para satisfacer las necesidades de los nuevos hogares que se formen en una década. La cobertura general de agua fue 86% en 2013 (93.4% urbano y 63.2% rural). La cobertura general de saneamiento fue de 68% a nivel nacional.
La escasa planificación y las debilidades de las políticas urbanas han tenido como consecuencia la expansión de las ciudades siguiendo un modelo poco sostenible, con ausencia de espacios públicos accesibles para todos, que privilegia el automóvil en detrimento del transporte en común y mantiene o refuerza la segregación social y espacial.	El patrón de ocupación del espacio es decididamente horizontal, por lo que el crecimiento de las ciudades resulta innecesariamente extensivo por efecto de las bajas densidades aplicadas. Esto determina altos costos económicos y ecológicos, en la dotación de servicios básicos y en el transporte.	El urbanismo modernista, adoptado tardíamente en el Perú y practicado informal y formalmente hasta hoy, ocupa un alto porcentaje de las áreas urbanas de ciudades metrópoli, mayores e intermedias del Perú. Se ha ido consolidando una oferta formal de vivienda en las principales ciudades del país, que aun con limitaciones de escala y diseño, ha contribuido a consolidar procesos de densificación urbana y recuperación de zonas urbanas deterioradas.
Las ciudades registran altos índices de violencia e inseguridad, que parecen desbordar la capacidad de respuesta de los gobiernos. Aunque la violencia no se da en todas las áreas ni es homogénea en una misma ciudad, la gravedad de sus consecuencias exige esfuerzos coordinados a todos los niveles de gobierno	(No se desarrolló dicho tema)	Si bien la solución inmediata a hechos delictivos que generan inseguridad ciudadana es responsabilidad de la Policía Nacional y de los Gobiernos Locales, cierto es también que existen y persisten problemas estructurales en las sociedades urbanas del país que alientan acciones de mal vivir en ciudadanos que no tienen orientación y/o oportunidades de desarrollo personal, familiar y socio-económico... el HÁBITAT URBANO debe reestructurarse paulatina y radicalmente para coadyuvar a la solución.
Se constatan iniciativas importantes para la protección ambiental, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la prevención y respuesta a los desastres naturales. Sin embargo, existe poca conciencia de cómo la urbanización poco o mal planificada aumenta el riesgo de desastres	La población de bajos recursos es la que busca asentarse en las planicies de inundación de los ríos y en las laderas de los cerros, o que opta por alojarse en las áreas tugurizadas. Los fenómenos naturales del territorio –sismos, maremotos, derrumbes, avalanchas, vientos huracanados, inundaciones y sequías- devienen en graves complicaciones al vincularse con los problemas ambientales y con	Se ha generado una institucionalidad ambiental e incrementada la conciencia social sobre los impactos de las diferentes actividades productivas en el ambiente. También se ha mejorado en la coordinación para la acción contra los desastres. A pesar de todo, el asentamiento informal en áreas de riesgo persiste, puesto que los procesos de densificación o expansión urbana ordenada no se ha logrado incorporar significativamente a los sectores de bajos ingresos.

	la falta de acción de prevención por parte de la sociedad local y del Estado	
Los países de la región han dado un impulso decisivo al proceso de democratización y descentralizado numerosas competencias, pero muchos municipios son incapaces de autofinanciarse y carecen de los recursos humanos, institucionales y económicos para su buen gobierno.	Lima concentra la mitad de la economía nacional y tiene la mayor clientela política, convirtiéndola en el principal foco de atención de los Gobiernos, y conformando de esta manera un “centralismo” no solo político sino también económico. La gestión urbana con gravitación nacional, que involucra decisiones para la asignación de inversiones urbanas a través de diversas agencias del gobierno central, no escapa a la situación generada por la estructura centralizada del poder.	Los gobiernos locales tienen diversos ingresos, algunos corresponden a las transferencias del gobierno central. En la medida que la economía de la ciudad esté deprimida o sea ampliamente informal, el gobierno local será fuertemente dependiente de este tipo de ingresos. En la medida que las actividades económicas de la ciudad generen una dinámica comercial y económica propia, el gobierno local podrá generar ingresos que le permitan financiar el desarrollo urbano.

Respecto a los desafíos futuros de cara a Hábitat IV, el Estado tiene en el **Plan Estratégico Nacional Perú hacia el 2021** –conocido como **Plan Bicentenario** en referencia a los 200 años de Declaración de la Independencia-, la visión general, integral y consensuada de lo que los peruanos aspiramos para el país en los aspectos más importantes del desarrollo nacional. El Plan ha sido elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico –adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros- y actualizado en octubre del 2015.

La siguiente infografía del Plan Estratégico Nacional Perú hacia el 2021, muestra esquemáticamente los principales retos que asume el Estado en su conjunto hacia el Bicentenario Nacional.

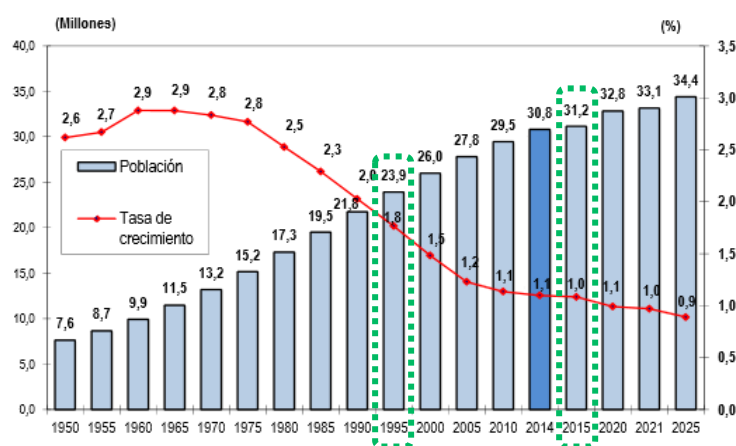


I. Aspectos Demográficos

I.1. El crecimiento demográfico urbano-rural comparado entre Hábitat II y III. Composición de la población por sexo y edad. Tendencias.

Al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, en Perú el incremento poblacional en los últimos 50 años viene acompañado de una paulatina e inexorable disminución de la tasa de crecimiento, tal como se observa en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1: Perú. Población y Tasa de Crecimiento, 1950-2025



FUENTE:

Estado de la Población Peruana 2014. INEI-Lima, 2014, pág. 4

El gráfico muestra que entre Hábitat II y Hábitat III, la población se incrementó en 8.3 millones de habitantes aproximadamente, lo que equivale a casi un tercio más de población en 20 años. Asimismo, la tasa de crecimiento bajó en 0.8% en el mismo lapso, observándose que la disminución se desacelera desde el año 2005 hasta la actualidad.

El incremento poblacional no ha sido parejo entre las tres regiones naturales del territorio nacional. En el Cuadro N° 2 se verifica en porcentaje de población, la aplastante hegemonía de la Región Costa, cuya cuota aumentó de albergar el 51.8% de la población total en el Censo de 1993, a ser morada del 62.6% del total de habitantes en el Censo de 2007. Caso

contrario se observa en la Región Sierra, que pasa del 41.1% del total poblacional en 1981 a 39.1% y 28.1% en 1993 y en 2007, respectivamente. El porcentaje de población de la Región Selva se mantiene prácticamente estable entre 1993 (9.1%) y 2007 (9.3%)

Cuadro N° 2: Porcentaje de la Población Total por Región Natural en los Censos de 1981, 1993 y 2007

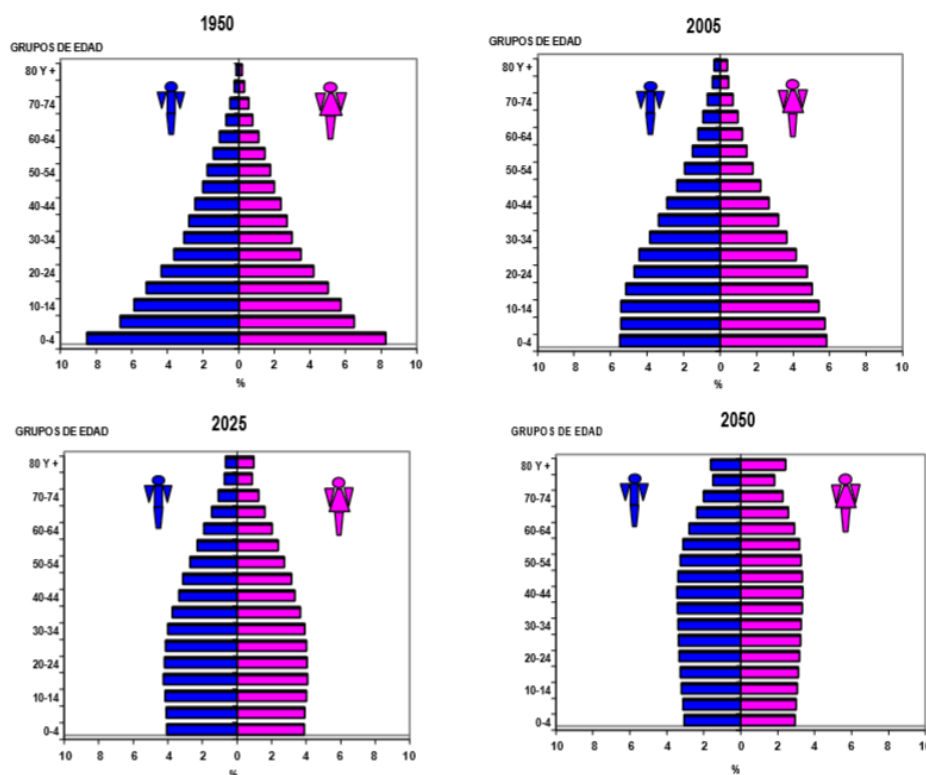
REGIONES NATURALES	POBLACIÓN (%)		
	1981	1993	2007
COSTA	51.4	51.8	62.6
Lima Metropolitana	27.2	28.4	30.5
Resto Costa	24.2	23.4	32.1
SIERRA	41.1	39.1	28.1
SELVA	7.5	9.1	9.3
NACIONAL (%)	100.00	100.00	100.00
EN MILES	17'762,200	22'639,400	28'220,800

FUENTE:

Documento de Trabajo: Diagnóstico del Sistema Urbano Nacional y Políticas Nacionales de Desarrollo Urbano – MVCS – Lima, agosto 2010

También hay cierta coincidencia con los países de la región en cuanto a la metamorfosis de las pirámides de poblaciones previas y proyectadas al futuro mediano. Diversas causas endógenas y exógenas generan la tendencia creciente de la mayor población adulta en relación a los demás grupos de edades (ver Gráfico N° 2). Además, se observa mejoras en el servicio de salud en general y en el avance de la medicina en particular que derivan en mayor esperanza de vida, la edad promedio de inicio de la maternidad cada vez mayor producto de la mayor y mejor inserción de la mujer en la educación, en el mercado laboral y, en general, en la economía nacional.

Gráfico N° 2: Pirámides de Población del Perú. Hipótesis Media, según INEI



FUENTE:

Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2050. Boletín de Análisis Demográfico N° 36. INEI – Lima, marzo 2009

Además, en Lima y en las principales ciudades, a la par de la metamorfosis de la pirámide poblacional, lo mismo ha ocurrido con la estructura socio-económica, generándose una nueva clase media.

También se verifica entre el 2009 y el 2014 un decreciente número promedio de miembros de familia (ver Cuadro N° 3). Cabe señalar que, en general en el lapso indicado, las familias urbanas pobres y no pobres vienen siendo más numerosas que sus pares rurales. Asimismo, las familias pobres tienen más miembros que las no pobres, en ambos ámbitos geográficos.

Cuadro N° 3: Promedio de miembros del hogar, por ámbito y condición, del 2009 al 2014

Ámbito / Condición		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nacional	No Pobre	3.80	3.70	3.70	3.70	3.70	3.60
	Pobre	4.80	4.80	4.80	4.70	4.70	4.70
Urbano	No Pobre	3.80	3.80	3.80	3.70	3.70	3.70
	Pobre	5.10	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
Rural	No Pobre	3.60	3.60	3.50	3.40	3.50	3.30
	Pobre	4.60	4.70	4.60	4.50	4.50	4.40

FUENTE:

Informe Técnico de la Pobreza Monetaria 2009-2014. INEI – Lima, junio 2015

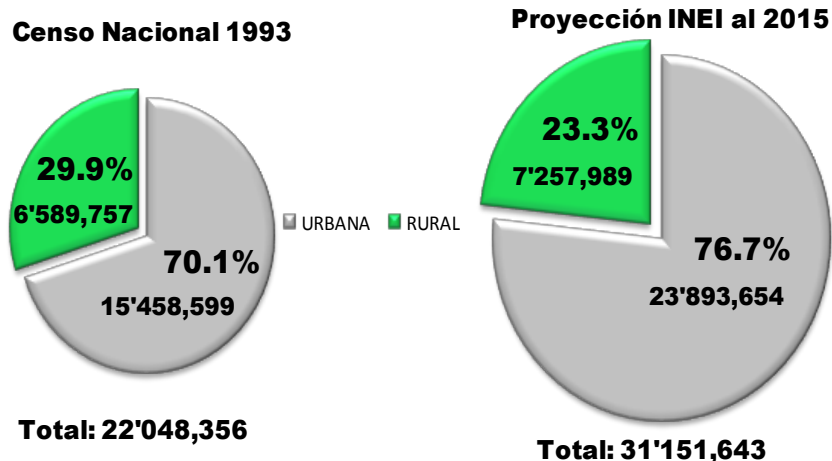
Elaboración propia

La relación en el tiempo entre las poblaciones urbanas y rurales también ha seguido similar patrón al de los demás países de la región.

La migración del campo a la ciudad es un componente estructural del desarrollo demográfico y territorial de los centros poblados del Perú, generando que la población sea mayoritariamente urbana desde la década del setenta del siglo pasado.

Entre Hábitat II y Hábitat III, la proporción urbano-rural pasó de 70%-30% á 77%-23%, tal como se muestra en el Gráfico N° 3.

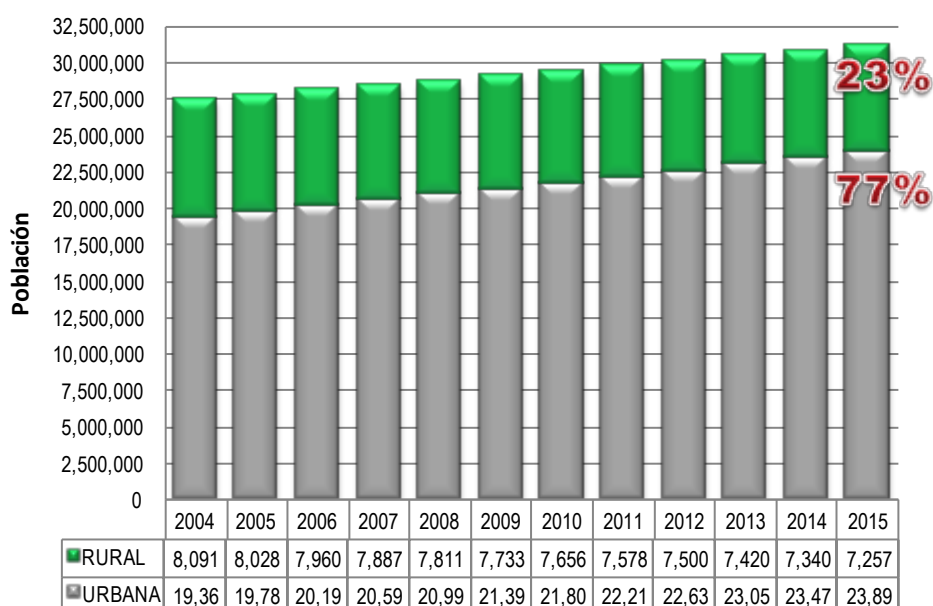
Gráfico N° 3: Población Censada Urbana y Rural comparada entre Hábitat II y Hábitat III



Entre Hábitat II y Hábitat III, considerando la población censada, hay una diferencia positiva de tres cuartos de millón de habitantes rurales más. Es decir, la población rural entre 1993 y 2015 se ha incrementado en cerca del 12%. Lo que ha disminuido es su proporción respecto del total de la población. Sin embargo, en el Gráfico N° 4 que muestra el detalle de la proyección del INEI de la población (en miles) urbana y rural entre los años 2004 y 2015, se aprecia que la población rural tiene tendencia a la baja. Se verifica, además, la curva inexorable del aumento de la población urbana en detrimento de la población rural.

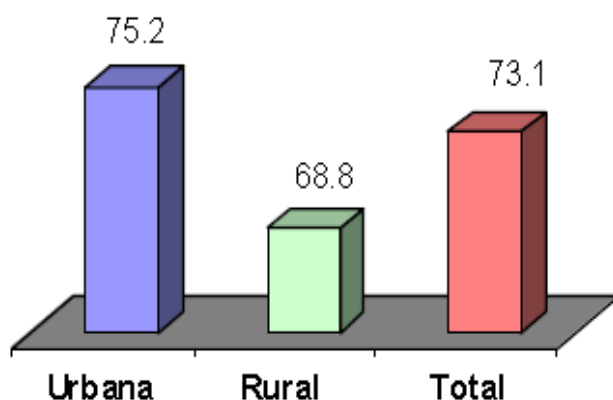
Las desigualdades entre la población urbana y la rural se manifiestan en indicadores, uno de los cuales es la esperanza de vida al nacer. El Censo del 2007 evidenció la diferencia entre la mayor esperanza de vida en las ciudades –de 75.2 años- y la menor esperanza de vida en ámbitos rurales –de 68.8 años- (ver Gráfico N° 5).

Gráfico N° 4: **Población Urbana y Rural entre el 2004 y el 2015**



FUENTE:
Perú: Estimaciones y
Proyecciones de
Población, 1950-2050.
Boletín de Análisis
Demográfico N° 36. INEI
– Lima, marzo 2009
Elaboración propia

Gráfico N° 5: **Esperanza de Vida al nacer – Urbana y Rural – año 2007**



FUENTE:
Documento de Trabajo:
Diagnóstico del Sistema
Urbano Nacional y Políticas
Nacionales de Desarrollo
Urbano – MVCS – Lima,
agosto 2010

I.2. Caracterización urbana por número de habitantes. Sistema de ciudades

Ante la ausencia de un sistema de planificación y gestión que organice inversiones y proponga medidas para ordenar el territorio, el crecimiento de la población urbana y rural de los centros poblados continúa siendo, como es lógico, sumamente heterogéneo en función a una serie de factores propios de cada asentamiento. Ello ha generado la necesidad de proponer clasificaciones de las ciudades y áreas de influencia en función al tamaño poblacional como factor principal. Sin perjuicio de abordar los aspectos de planificación territorial de cada clasificación de ciudades en el siguiente capítulo, en éste sólo se hace la referencia al tamaño de la población de cada jerarquía urbana planteada, por ser un aspecto demográfico.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento –MVCS- ha elaborado una propuesta de Sistema Nacional de Centros Poblados –SINCEP- que clasifica las urbes desde la Villa a partir de los 2,500 habitantes hasta la Metrópoli Nacional, del orden de los 10 millones de pobladores, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 4: Propuesta de **Sistema Nacional de Centros Poblados**

SISTEMA NACIONAL DE CENTROS POBLADOS	CENTROS URBANOS DINAMIZADORES			
	UNIDADES ESPACIALES PARA LA PLANIFICACION TERRITORIAL	JERARQUIA URBANA	RANGO	POBLACIÓN
	Sistema Nacional	Metrópolis Nacional (Centro Dinamizador)	1ro.	
	Macro Sistema	Metrópolis Regional (Centro Dinamizador)	2do.	
	Sistema	Ciudad Mayor Principal (Centro Dinamizador)	3ro.	Más de 250,000 habitantes
	Sub sistema	Ciudad Mayor (Centro Dinamizador)	4to.	De 100,001 a 250,000 hab.
		Ciudad Intermedia Principal (Centro Dinamizador)	5to.	De 50,001 a 100,000 hab.
		Ciudad Intermedia (Centro dinamizador)	6to.	De 20,001 a 50,000 hab.
		Ciudad Menor Principal (Centro Dinamizador)	7mo.	De 10,001 a 20,000 hab.
		Ciudad Menor (Centro Secundario)	8vo.	De 5,001 a 10,000 hab.
		Villa (Centro Secundario)	9no.	De 2,500 a 5,000 hab.

FUENTE:

Documento de Trabajo: actualización del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2015). Elaboración propia

A su vez, la Presidencia del Consejo de Ministros a través del D.S. N° 019-2003-PCM, reglamenta la Ley N° 27795 –Ley de Demarcación y Organización Territorial-. El Reglamento establece una serie de criterios demográficos, entre otros, para categorizar los centros poblados, crear distritos y provincias, así como sus respectivas capitales.

En el cuadro siguiente se muestra la categorización y requisitos para creación de distritos y provincias, bajo el aspecto demográfico.

Cuadro N° 5: Categorización de Centros Poblados por Ley de Demarcación y Organización Territorial

	CATEGORÍA	POBLACIÓN
CATEGORIZACIÓN DE CENTROS POBLADOS	Metrópoli	Más de 500,000 habitantes
	Ciudades Mayores, Intermedias y Menores	De 5,001 a 500,00 habitantes
	Villa	De 2,501 a 5,000 habitantes
	Pueblo	De 1,001 a 2,500 habitantes
	Caserío	De 151 a 1,000 habitantes
CREACIÓN DE DISTRITO	Distrito en Costa	Mayor a 12,000 habitantes
	Capital de Distrito en Costa	Mayor a 2,500 habitantes
	Distrito en Sierra	Mayor a 3,800 habitantes
	Capital de Distrito en Sierra	Mayor a 1,500 habitantes
	Distrito en Selva	Mayor a 4,000 habitantes
	Capital de Distrito en Selva	Mayor a 1,800 habitantes
CREACIÓN DE PROVINCIA	Provincia en Costa	Mayor a 80,000 habitantes
	Capital de Provincia en Costa	Mayor a 20,000 habitantes
	Provincia en Sierra	Mayor a 30,000 habitantes
	Capital de Provincia en Sierra	Mayor a 5,000 habitantes
	Provincia en Selva	Mayor a 32,000 habitantes
	Capital de Provincia en Selva	Mayor a 7,000 habitantes

FUENTE: D.S. N° 019-2003-PCM. Elaboración propia

Por otro lado, el Plan Bicentenario propone un sistema urbano o sistema de ciudades sostenibles con la siguiente conformación en cuanto a Jerarquía Urbana y Población:

Cuadro N° 6: Sistema de Ciudades Sostenibles

SISTEMA DE CIUDADES SOSTENIBLES	JERARQUÍA URBANA	POBLACIÓN
	Metrópoli Nacional (Lima-Callao)	10'000,000 de habitantes
	Metrópolis Macro-Regionales	De 500,000 a 1'500,000
	Centros Principales	De 200,000 a 499,999
	Centros de Servicios Regionales	De 50,000 a 199,999
	Centros de Servicios Sub-Regionales	De 20,000 a 49,999

FUENTE: Plan Estratégico Nacional Perú hacia el 2021. CEPLAN – Lima, octubre 2015, pág. 96-97
Elaboración propia

I.3. La pobreza y los cinturones urbanos como característica de la migración campo-ciudad

Los indicadores de pobreza monetaria en el Perú, al igual que en el resto del mundo, se señalan en porcentaje de incremento o reducción del número de personas en dicha situación. La voluntad política al más alto nivel, de reducir la pobreza de modo sostenido en el tiempo, se refleja en los resultados mostrados en el siguiente Cuadro.

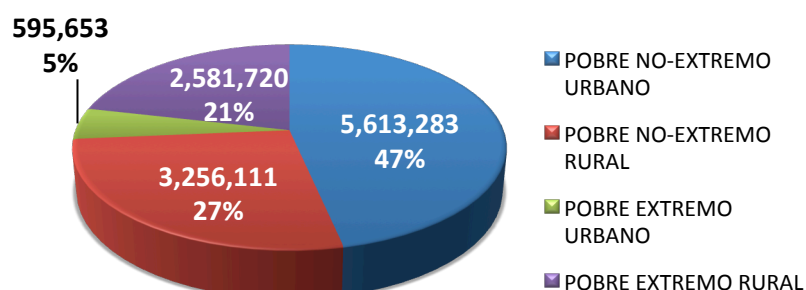
Cuadro N° 7: Indicadores de Pobreza

	1997 INEI (1)	2004 INEI (2)	2007 INEI (3)	2014 INEI (4)	Reducción Pobreza 1997-2014
Pobreza a nivel Nacional	42.7%	48.6%	42.40%	22.7%	-20.0%
Pobreza no-extrema Nacional	24.5%	31.5%	31.20%	18.4%	-6.1%
Pobreza extrema Nacional	18.2%	17.1%	11.20%	4.3%	-13.9%
Pobreza en Lima Metropolitana	25.4%	30.9%	25.10%	11.8%	-13.6%
Pobreza no-extrema Lima M	s/d	29.6%	24.20%	11.6%	
Pobreza extrema Lima Metrop	s/d	1.3%	0.90%	0.2%	
Pobreza urbana	29.7%	37.1%	30.15%	15.3%	-14.4%
Pobreza no-extrema urbana	24.4%	30.6%	27.26%	14.3%	-10.1%
Pobreza extrema urbana	5.3%	6.5%	2.89%	1.0%	-4.3%
Pobreza rural	66.3%	69.8%	74.02%	46.0%	-20.3%
Pobreza no-extrema rural	24.8%	33.0%	41.28%	31.4%	6.6%
Pobreza extrema rural	41.5%	36.8%	32.73%	14.6%	-26.9%

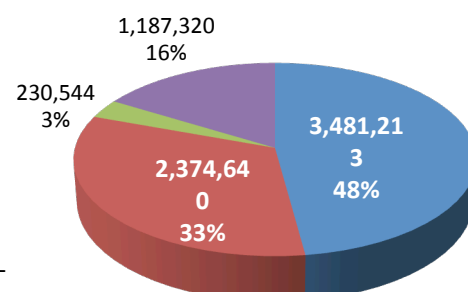
- (1) "La Pobreza en el Perú 2002. Una visión departamental" – INEI, Lima 2003, pág. 9
 (2) "Perú: Perfil de la Pobreza por Departamentos 2005-2007" - INEI, Lima 2008, pág. 20-23
 (3) Informe Técnico "Evolución de la Pobreza 2007-2011" - INEI, Lima 2012, pág. 28-33
 (4) Informe Técnico "Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2014" - INEI, Lima 2015, pág. 33-35

Gráfico N° 6: Indicadores Cuantitativos de la Pobreza Monetaria 2007 - 2013

Pobreza Total al 2007:
12'076,326



Pobreza Total al 2013:
7'283,559



FUENTES

Informe Técnico "Evolución de la Pobreza 2007-2011" INEI, Lima 2012, pág. 28-33

Informe Técnico "Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2013" INEI, Lima 2014, pág. 35-40

Elaboración Propia

Es importante señalar que la mayor reducción –en número de personas- se registra en la pobreza extrema, de más del 50% en seis años.

En el ámbito urbano, la pobreza no-extrema pasó de 5,6 millones a 3,5 millones en dicho lapso (aun cuando porcentualmente se incrementó en un punto). En tanto que la pobreza extrema disminuyó de casi 600 mil a 230 mil en seis años, reflejándose en un descenso porcentual de dos puntos.

Sin embargo, a pesar de esta reducción de la pobreza monetaria persisten en nuestro ordenamiento económico y social factores de exclusión social que se reflejan en este proceso de “urbanización acelerada de la pobreza” que se presenta en el Perú en las formas de ocupación informal y ocupación ilegal de territorio con fines de asentamiento humano, generando cinturones de pobreza en las periferias urbanas. Esta práctica se inicia en la primera mitad del siglo XX en Lima y luego se expande a las principales ciudades, mayoritariamente de la costa. En principio es producto de la migración del campo a la ciudad. Luego se convierte en una práctica de las nuevas generaciones urbanas pobres.

“El 75% de la población peruana es urbana y las cinco ciudades peruanas más importantes agrupan el 40% de la población, composición que derivó principalmente de la migración del campo a la ciudad de los años 40, la explosión demográfica urbana de los 60, la reforma agraria de los 70 y el terrorismo de los 80. Ante esta fuerte migración del campo a la ciudad, acompañada de una lucha de derecho a la vivienda, la respuesta asistemática del Estado y las diferentes instituciones locales, entendida como la desarticulación entre políticas, niveles de gobierno, funciones y baja cooperación, propició la ocupación informal y la intervención del sector privado que direccionó la ocupación del territorio de acuerdo a las oportunidades del negocio inmobiliario.”⁵

El crecimiento de los asentamientos marginales informales en todas las ciudades surge en forma “planificada y coordinada” por organizaciones que operan al margen de la ley y usurpan los terrenos de propiedad privada y pública. El modus operandi de estas organizaciones siempre se sustenta en un negocio “tipo inmobiliario” de invadir la parcela rústica o eriaza y vender la posesión de lotes urbanos, sin respetar los derechos de propiedad. El proceso, aunque es usualmente informal e ilegal, es difícil de combatir porque la habilitación de lotes de poco valor tiene una gran demanda en el mercado y es una forma de ahorro y modo de capitalización del sector popular, ya que el terreno va incrementando su valor con las acciones de dotación de servicios y las acciones de formalización del Estado.

La pobreza también es institucional. Esto se manifiesta en el hecho de que los más de 2,000 gobiernos locales del Perú juntos han visto reducir nuevamente sus recursos en este período presupuestal, el 2016 recibirán del gobierno central el 6% del presupuesto total, a lo cual se sumarían los fondos condicionados a la Ley de Incentivos, pero a los cuales acceden solo aquellos con mayor capacidad. Si bien es cierto que la inversión social se ha incrementado en los últimos años, las políticas sociales implementadas en su mayoría a través del Ministerio de Inclusión Social no han logrado reducir significativamente las grandes brechas sociales, económicas y de infraestructura aún existentes.

⁵RAS Programático-Planificación, Suelo Urbano y Oferta de la Vivienda. Grupo Banco Mundial para la DGPRVU-MVCS, setiembre 2015

Como resultado, muchas ciudades aún sufren de severas deficiencias en su infraestructura básica (eg. menos del 10% tratan sus desagües). Tienen altos déficits de infraestructura, de vivienda de calidad, transporte deplorable, así como de pérdida de áreas verdes, zonas agrícolas y ecológicamente sensibles. Por otro lado, algunas industrias y actividades mineras, generan peligrosos niveles de contaminación al agua que las abastece y aire que respiran, mientras que los desechos domésticos y residuos causan serios problemas que ponen en peligro seriamente la vida humana y de los ecosistemas.

En este sentido, la problemática sigue siendo conceptualmente similar a lo analizado con ocasión de Hábitat II, con ciertos matices interesantes de anotar. En Lima y en las grandes ciudades se ha venido consolidando la densificación (con problemas de diseño y de escala) en sectores altos y medios, lo que ha propiciado una incipiente recuperación de zonas urbanas deterioradas (en Lima, por ejemplo, Breña, Surquillo, Lima Industrial entre otras).

El Informe Nacional de Perú para Hábitat II señaló que en 1996 “...la urbanización nacional ha venido siendo un proceso de redistribución y aglomeración demográfica, vía tendencias migratorias por solo expectativas laborales, antes que un proceso de urbanización generado por la acumulación de actividades económico-productivas.

Esta modalidad de urbanización, que compartimos con otros países en desarrollo, no se acompaña de reales oportunidades de empleo, ni de una oportuna y eficaz provisión de vivienda, servicios básicos, equipamiento educativo, recreacional y de salud, ni de abastecimiento alimenticio...

La concentración creciente de la población en áreas urbanas ocasiona la elevación de la demanda de servicios y genera un permanente desfase en la real capacidad del Estado y de los Gobiernos Locales para dotar a la población de los mismos. El efecto resultante es un incremento de la urbanización precaria, carente de servicios básicos, con viviendas incompletas o improvisadas y sobre tierras cuya tenencia es factor de inseguridad jurídica.”

Cabe señalar que entre el 2001 y el 2016, sólo los programas del Estado han permitido la construcción de casi 350 mil viviendas formales, propiciando procesos de densificación, expansión planificada o mejoramiento de vivienda. A ello habría que agregar los proyectos de mejoramiento de barrios que desde que fueron creados han invertido casi 4 mil millones de soles, lo que podría implicar beneficios a más de 300 mil hogares instalados en BUMs formalizados. A esto debe sumarse las viviendas construidas fuera de los programas sociales (podría ser otras 100 mil viviendas en tres lustros). Es decir, en total, más de 750 mil familias (más del 10% del total nacional) habrían tenido la oportunidad de formar parte de un proceso formal.

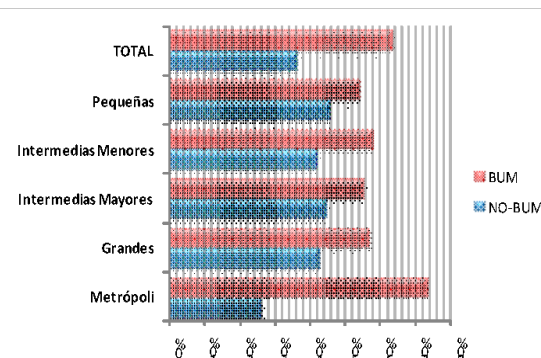
Por otro lado, desde el retorno a la democracia en 1980, los grandes esfuerzos del Estado por “legalizar la informalidad” en la ocupación ilegal del suelo con fines de vivienda, se han reflejado en una masiva formalización posterior de dicha ocupación. La titulación de los lotes ocupados por las familias no ha propiciado –mayoritariamente- la formalidad automática en la construcción de sus viviendas, más bien ha contribuido a generar más invasiones alentando la posibilidad de que las nuevas ocupaciones informales sean finalmente regularizadas.

Se reconoce un centro poblado informal o barriada con la denominación de Barrio Urbano Marginal –BUM-. El MVCS ha elaborado dos estudios de aproximación al conocimiento científico de los BUM, en los años 2004 y 2012. En la segunda versión, define al BUM como **“Núcleo urbano⁶ caracterizado por presentar altos niveles de pobreza monetaria y no monetaria y carecer, total o parcialmente, de servicios de infraestructura y servicios de equipamiento.”**⁷ Dicho estudio se realizó en la totalidad de ciudades de 20 mil a más habitantes, a partir de la información del Censo 2007, registrándose 8,940 BUM. Se estima que en total existirían 10 mil BUM aproximadamente, considerando unos 1,100 BUM en ciudades menores de 20 mil habitantes (que no fueron materia del estudio citado).

Generalizando, una ciudad está conformada por BUM y NO-BUM⁸. El estudio citado indica que, en la totalidad de categorías de ciudades, el número de BUM es mayor al número de NO-BUM, siendo el caso más relevante el de la metrópoli Lima-Callao, donde 3 de cada 4 núcleos urbanos son marginales. En otras palabras, el territorio de las ciudades de más de 20 mil habitantes viene siendo mayoritariamente ocupado por barrios urbano-marginales, por lo que los cinturones de pobreza son problemas estructurales sin visos de solución en el corto plazo.

Cuadro N° 8: Categorías de Núcleos Urbanos en Ciudades 20 según Categoría de Ciudad, 2007

CATEGORÍA DE CIUDAD	NÚMERO DE NÚCLEOS URBANOS			COMPOSICIÓN NÚCLEOS URBANOS		
	NO-BUM	BUM	TOTAL	NO-BUM	BUM	TOTAL
Metrópoli	1,602	4,453	6,055	26.5%	73.5%	100%
Grandes	787	1,049	1,836	42.9%	57.1%	100%
Intermedias Mayores	1,536	1,893	3,429	44.8%	55.2%	100%
Intermedias Menores	505	694	1,199	42.1%	57.9%	100%
Pequeñas	718	851	1,569	45.8%	54.2%	100%
TOTAL	5,148	8,940	14,088	36.5%	63.5%	100%



FUENTE:

“Situación de los Barrios Urbano Marginales en el Perú 2012 – Segunda aproximación”. MVCS-DNU

I.4. Consideración de las necesidades de los Jóvenes Urbanos

Según el Informe Nacional de las Juventudes en el Perú 2015, documento elaborado y publicado por la Secretaría Nacional de la Juventud -SENAJU- con la cooperación del Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA-, para el año 2014 el 77% de los jóvenes residen en el área urbana y el 22.5% reside en el área rural. Este proceso de urbanización de

⁶ Núcleo Urbano: “Asentamiento poblacional ubicado al interior de un centro poblado, constituido por una o más manzanas contiguas, conocidas localmente por un nombre establecido en el proceso de crecimiento urbano, cuyas viviendas en su mayoría fueron construidas en un mismo período de tiempo y su población por lo general, posee características homogéneas”

⁷ “Situación de los Barrios Urbano Marginales en el Perú 2012 – Segunda aproximación”. MVCS-DNU

⁸ Otros núcleos urbanos de mayor desarrollo, que no son considerados marginales

las juventudes trae consigo nuevas demandas para la población joven urbana. A través del Plan Estratégico Nacional de las Juventudes 2015-2021 -PENJ-, la SENAJU promueve el empoderamiento joven a través de la igualdad de oportunidades para las y los jóvenes como protagonistas del desarrollo nacional. Dicho plan contempla la necesidad de incorporar el enfoque generacional, perspectiva que permite reconocer las particularidades de la etapa joven en el marco del ciclo de la vida e incorporar sus demandas diferenciadas.

El Eje 7 -Ambiente y Desarrollo Sostenible- del PENJ, busca fomentar la ciudadanía ambiental en las y los jóvenes que contribuya al desarrollo sostenible nacional y sub-nacional. El Programa Nacional de Voluntariado Juvenil de la SENAJU tiene como objetivo dinamizar e incrementar la participación efectiva de jóvenes en forma solidaria y comprometida con los principales ejes estratégicos de desarrollo del país. Entre sus principales acciones están las Campañas “Yo limpio las playas” y “Lucha contra el cáncer de piel”; también las Jornadas “Salvando el río Chili” (recolección de residuos sólidos de las riberas del río y concientización sobre el cuidado y protección del medio ambiente) y “Apoyemos a Chosica” (apoyo a las familias damnificadas por el huayco), etc.

La promoción de los programas de voluntariado ambiental en las principales ciudades busca generar identificación con las problemáticas medioambientales locales y su impacto negativo que pueden generar sobre la comunidad. El fortalecimiento de los programas de voluntariado juvenil ambiental necesita del fortalecimiento y establecimiento de alianzas y el compromiso de diferentes niveles de gobiernos y la sociedad civil.

Respecto a la participación en el proceso de planificación y elaboración de Plan de Desarrollo Urbano, dicha estrategia se puede alinear al Eje 2 -Participación Juvenil y Gobernabilidad- del PENJ. En ese sentido, es importante incorporar la participación organizada de las juventudes en los planes de acondicionamiento territorial. Aquella puede garantizarse a través de sus principales consejos de participación, espacios institucionalizados y reconocidos por sus respectivos gobiernos Regionales y Locales. Estos consejos fungen de espacios de interlocución entre las autoridades políticas y la población joven sobre temas que competen a la promoción de su desarrollo, el cual incluye el acceso a espacios urbanos sostenibles.

Uno de los principales retos y pronta tarea del Estado es garantizar el acceso a la vivienda a las familias jóvenes entre 18 y 29 años de edad. Del total de población joven de 15 a 29 años, el 63.5% forma parte de la Población Económicamente Activa⁹ -PEA-, es decir, se encuentra trabajando (ocupado) o buscando activamente un empleo (desocupado). En el grupo de mayor edad, 25 a 29 años, la PEA alcanza el 80.9%.

I.5. Políticas Urbanas a favor del Adulto Mayor

En el aspecto legal, desde Hábitat II en el Perú se ha normado lo siguiente¹⁰:

⁹ SENAJU: “Informe Nacional de las Juventudes en el Perú. 2015”

¹⁰ Resumen elaborado de la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Protección del Adulto Mayor

- En 1993 se promulga la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, que establece la política del Estado y de la sociedad frente a la violencia familiar así como las medidas de protección frente a ésta. Se considera como violencia familiar la ejercida contra los adultos mayores de parte de los familiares. En 1996 fue modificada por la Ley N° 26763.
- En 2001 se promulga la Ley N° 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, los niños y los adultos mayores en lugares de atención al público, disponiendo que en los lugares de atención al público, aquellos deben ser atendidos preferentemente. También, que los servicios y establecimientos de uso público, estatales o privados, deberán implementar medidas para facilitar el uso y/o acceso adecuado para este sector de la población.
- En 2006 se promulga la Ley N° 28803, Ley de las Personas Adultas Mayores, que garantiza los mecanismos legales para el ejercicio pleno de los derechos reconocidos por la Constitución Política y los Tratados Internacionales vigentes de las personas adultas mayores para mejorar su calidad de vida y que se integren plenamente al desarrollo social, económico, político y cultural, contribuyendo al respeto de su dignidad.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -MIMP- aprobó el Plan Nacional de Personas Adultas Mayores PLANPAM 2013-2017, con el fin de promover una adecuada gestión intersectorial, intergubernamental e interinstitucional por el envejecimiento activo y saludable. Sus cuatro lineamientos de política nacional son:

- 1) Envejecimiento Saludable
- 2) Empleo, Previsión y Seguridad Social
- 3) Participación e Integración Social
- 4) Educación, Conciencia y Cultura sobre el Envejecimiento y la Vejez

Desde el año 2012 el MIMP cuenta con el Programa Nacional Vida Digna, que tiene por finalidad mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores en situación de calle, contribuyendo de esta manera a la restitución y protección de los derechos fundamentales de esta población para una vida digna y ejercer su derecho a alimentación, a la identidad, a la salud, alojamiento y acceso a la justicia. Brinda los siguientes servicios:

- a) Servicio de Atención Integral a Personas Adultas Mayores en situación de calle, a través de financiamiento dirigido a ampliar la cobertura para la atención de la población focalizada en los Centros de Atención Residencial para Personas Adultas Mayores (CARPAM).
- b) Servicio de Atención Básica, mediante el cual se mejorará la calidad de vida de las personas adultas mayores en situación de calle o riesgo de calle, que no desean ingresar permanentemente en un CARPAM, con la prestación de servicios de alojamiento nocturno, alimentación y/o vestimenta.
- c) Servicio de Promoción, Acceso y Restitución de Derechos de las personas adultas mayores, priorizando el derecho a la identidad, salud, justicia y acceso a otros programas del Estado, en coordinación con los sectores pertinentes.

En el año 2015¹¹ a través de 13 Centros de Atención para Personas Adultas Mayores - CARPAM y 1 Hospederías el programa atendió a 364 personas adultas mayores, de los cuales el 66,6% (259) son hombres y 33,4% (105) son mujeres. El mayor número de registros de beneficiarios atendidos correspondió al grupo de 71 a 80 años (131 personas adultas mayores) y los grupos con menor registro fueron los menores de 60 años y los de mayores de 81 años con 18 y 88 personas adultas mayores, respectivamente.

Adscrito al MIMP se encuentra el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad -CONADIS-, que tiene por finalidad establecer el régimen legal de protección, promoción, prevención, salud, rehabilitación, educación, trabajo y equiparación de oportunidades para que las personas con discapacidad del país, alcancen su pleno desarrollo e integración social, económica y cultural. Cuenta con el Registro Nacional de las Personas con Discapacidad tiene como objetivo general compilar, procesar, organizar y mantener actualizada la información referida de las personas con discapacidad que cuenten con un certificado que acredite su discapacidad. En 2015¹² el Registro Nacional incorporó a 22,364 personas con discapacidad, de las cuales 4,339 estaban en el rango de edad de 60 a más años.

Por otro lado, en el trabajo cotidiano de inserción del Adulto Mayor en la dinámica urbana, los Gobiernos Locales juegan un rol importante, creando y gestionando servicios y oportunidades de integración, tales como¹³: • Centro u oficinas de información • Asistencia jurídica (derechos) • Asistencia social, consejería y apoyo familiar • Comités gerontológicos (Redes) • Asociacionismo y voluntariado • Casas de la tercera edad • La Casa del Abuelo o del Adulto Mayor • Tarjeta o carné del adulto mayor • Privilegios de Ciudadano de Oro (o de Plata) • Trabajo (oportunidades) • Aprovechando experiencia laboral (AEL) • Subsidios, Plan Canitas (pan diario) • Medio ambiente (Ecoclubes, Clubes de Caminantes, Clubes de Baile) • Vigías adultos (Ciudades Seguras) • Adultos Mayores por La Paz • Fomento de estilos de vida saludables • Escuela de actividad física y deportes • Ancianatos • Centros de día • Servicios de salud, consultorios de la tercera edad • Educación y capacitación • Fomento del arte y la cultura • Informática educativa • Bibliotecas comunitarias, clubes de lectura

En el ámbito urbano arquitectónico, el Reglamento Nacional de Edificaciones cuenta con la NORMA A.120 ACCESIBILIDAD PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, que establece las condiciones y especificaciones técnicas de diseño para la elaboración de proyectos y ejecución de obras de edificación, y para la adecuación de las existentes donde sea posible, con el fin de hacerlas accesibles a las personas con discapacidad y/o adultas mayores. A partir de su vigencia se crean ambientes y rutas accesibles que permiten el desplazamiento y la atención de las personas con discapacidad, en las mismas condiciones que el público en general.

I.6. Enfoque de género en el otorgamiento de subsidios para vivienda y de créditos hipotecarios.

¹¹ Boletín Informativo Mensual: Intervención de los Programas Sociales del MIMP a nivel Nacional. Dic. 2015.

¹² Ibídem.

¹³ Políticas Saludables para Adultos Mayores en los Municipios. MINSA – MINDES – Red de Municipios y Comunidades Saludables – Organización Panamericana de la Salud. Lima, 2004

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha elaborado el **Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017**¹⁴, que tuvo como precedente el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2006-2010 y como base legal la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. El Plan consta de ocho objetivos estratégicos, uno de los cuales es “Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales”, el mismo que tiene como una de sus metas **“Al 2017 se ha incrementado en 30% el número de mujeres con títulos de propiedad”**, señalando como responsable a COFOPRI. La implementación del Plan está a cargo de la Comisión Multisectorial Permanente, integrada –entre otros- por el Viceministro de Comunicaciones del MTC, el Viceministro de Gestión Ambiental del MINAM y el Viceministro de Construcción y Saneamiento del MVCS.

Respecto al enfoque de género en la política de subsidios para vivienda, se observa en el la reglamentación del Bono Familiar Habitacional –BFH¹⁵- una muestra de equidad¹⁶ en la asignación de puntaje para la obtención del Bono, que favorece a una Jefa de Familia Sola con 5 puntos más que el puntaje asignado a un Jefe de Familia Solo.

Con relación a la oportunidad de las mujeres de conseguir crédito hipotecario, este aspecto está relacionado con la brecha de género en el ámbito laboral. La Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR- señala que existe una mejora gradual y sostenida en los últimos años, pues la brecha salarial entre hombres y mujeres del sector público se ha reducido de 24% en 2008 a 15% en 2014, mientras que en el sector privado formal es de 32%. En el momento en que la brecha salarial se cierre, las mujeres trabajadoras tendrán iguales oportunidades de conseguir crédito hipotecario que los hombres asalariados.

I.7. Desafíos encontrados, lecciones aprendidas y desafíos futuros

- En el aspecto demográfico en Perú, los desafíos son la **ruralidad** y las **migraciones campo-ciudad y ciudad-ciudad**.
- En el ámbito rural, el desafío está planteado en el Plan Bicentenario: lograr que las Ciudades Intermedias incorporen definitivamente en su dinámica socio-económica y en su dimensión territorial a las poblaciones rurales, en una suerte de relación sinérgica de mutuo beneficio.
- Respecto al desafío de las migraciones, el Banco Mundial¹⁷ señala que “la escasez de agua, exacerbada por el cambio climático, podría conllevar la reducción de hasta el 6% del producto interno bruto (PIB) en algunas regiones, provocar migraciones y

¹⁴Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP

¹⁵El BFH es una ayuda económica directa, otorgada por el Estado por única vez al Grupo Familiar Beneficiario, como complemento de su ahorro, según lo que se establezca en el Reglamento Operativo respectivo, para facilitarles el acceso a una de las modalidades del Programa Techo Propio.

¹⁶El concepto de “equidad de género” se asocia a la compensación que recibe una mujer por encima del estándar que se otorga a un hombre. El concepto de “igualdad de género” reclama trato igual para ambos.

¹⁷ World Bank 2016. “High and Dry: Climate Change, Water and Economy”. Washington, DC.

generar conflictos”. También señala que “la menor disponibilidad de agua dulce y la competencia que generan otros usos -como la energía y la agricultura- podrían llevar a que para 2050 la disponibilidad del agua en las ciudades se reduzca en casi dos tercios respecto de los niveles de 2015”.

- En tal sentido, debe contenerse la migración, favoreciendo la mejora de la calidad de vida rural (vivienda sismo-resistente, servicios de agua y desagüe, cocinas mejoradas, eliminación de pisos de tierra, energía solar) y asegurando la sostenibilidad de sus actividades productivas (sin ello, la migración continuará). Ello implica el fortalecimiento de los programas habitacionales del Estado y su articulación con los que desarrollan otros sectores y niveles de gobierno para la mejora de la producción agrícola familiar.
- Las migraciones en la actualidad se producen en aquellas zonas en las que se instalan nuevas actividades (agrícolas, pesqueras, turísticas, forestales, mineras) o que son objeto de grandes obras de infraestructura vial. El desafío aquí es la planificación de los centros urbanos aledaños y la generación de suelo para la producción de vivienda y equipamiento urbano.
- Los procesos migratorios que han venido conformando los cinturones de pobreza en diversas ciudades mayores y metrópolis han sido alentados por la política de “legalización de la informalidad”. Si bien desde la perspectiva individual-familiar, un título de propiedad otorga seguridad jurídica sobre el lote ocupado, desde la óptica de ciudad y desarrollo sostenible, se ha generado la contradicción de la ciudad expandida, de baja densidad, de baja calidad de vida y, por ende, insostenible. El desafío es extender el ámbito de acción de los programas habitacionales, procurando: (a) destinar mayores recursos económicos, aumentando los presupuestos actuales e incorporando otros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; (b) actualizar planes urbanos y plantear mecanismos de gestión de suelo; (c) continuar con políticas de simplificación administrativa que faciliten la formalización.
- Respecto al sistema de ciudades, la aprobación de la Ley de Creación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible, consolidará el mecanismo de planificación para el ordenamiento territorial que de sostenibilidad al desarrollo de las ciudades.

II. Tierra y Planificación Urbana

II.1. Hitos en el desarrollo urbano-territorial de Hábitat II a III.

Entre Hábitat II y Hábitat III se dio importantes pasos en relación al desarrollo urbano, en materias legal, administrativa y programática. Se muestra los principales hitos en los ámbitos Institucional, Financiero, Operacional y Normativo, en orden cronológico:

INSTITUCIONAL

- **Adhesión de Perú a Declaración del Milenio:** El 8 de setiembre de 2000 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, 189 países se adhirieron a la Declaración del Milenio que contiene los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el Tercer Informe de Cumplimiento, el Perú señaló haber sobrepasado las tres metas de dos de los Objetivos que tienen relación directa con el Hábitat.
- **Creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento –MVCS-:** El 11 de Julio de 2002 se promulgó la Ley N° 27779, mediante la cual crea el MVCS. Posteriormente, el mismo año se emite la Ley N° 27792 que establece su organización y funciones, la misma que ha sido derogada y reemplazada en el 2014 por la Ley N° 30156. El MVCS tiene por finalidad normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional. A tal efecto dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento. Su competencia se extiende a las personas naturales y jurídicas que realizan actividades vinculadas a los subsectores, Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento. El sector está fortalecido con los siguientes programas:
 - PROGRAMA DE APOYO AL HÁBITAT RURAL / PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA RURAL-PAHR. Creado por Decreto Supremo N° 001-2012-VIVIENDA (06 enero 2012). Posteriormente cambia de denominación a Programa Nacional de Vivienda Rural –PNVR-, creado por Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA.
 - PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO URBANO-PNSU. Creado por Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA, que modifica la denominación de Agua para Todos (06 enero 2012).
 - PROGRAMA GENERACIÓN DE SUELO URBANO-PGSU. Creado por Decreto Supremo N° 003-2012-VIVIENDA, sobre la base del Programa Mi Lote (06 enero 2012).

- PROGRAMA MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS-PMIB. Creado por Decreto Supremo N° 004-2012-VIVIENDA, sobre la base del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos (06 enero 2012).
- PROGRAMA NUESTRAS CIUDADES-PNC. Creado por Decreto Supremo N°005-2012-VIVIENDA, sobre la base del Programa de Gestión Territorial PGT (06 enero 2012)
- PROGRAMA NACIONAL TAMBOS-PNT. Creado por Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA.
- **Suscripción del Acuerdo Nacional –AN-:** El 22 de julio de 2002 se suscribe el AN, que es un compromiso con la Nación que involucra a partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y gobierno. Concebido en un espacio de diálogo y concertación, define una visión compartida del futuro del Perú en función de un proyecto de desarrollo en democracia, a través de 32 políticas de Estado agrupadas bajo cuatro objetivos: Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; y Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.
- **Aprobación del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006:** El 6 de setiembre de 2004 se aprobó el Plan mediante Decreto Supremo N° 064-2004-PCM. En su EJE 1 señala que se trata de brindar y garantizar un piso mínimo de servicios de salud, alimentación, nutrición, educación con equidad y calidad, vivienda básica y acceso al agua priorizando el desarrollo del capital humano y preservando a la población en situación de pobreza extrema y pobreza de cualquier pérdida del mismo, preservando la integralidad en los servicios de atención. En su EJE 3 indica que el objetivo es reducir los riesgos que afectan a estos segmentos poblacionales, a fin de mitigarlos (o aliviarlos en caso de que se produzcan) y proteger a las personas y sus familias de sus efectos. Se trata, entonces, de un conjunto de intervenciones - bajo un enfoque de gerencia social de riesgos- para asistir a los individuos, familias y comunidades a manejar en mejor forma el riesgo y para prestar apoyo a quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, a fin de mejorar y asegurar su acceso a condiciones sociales mínimas y al ejercicio a los derechos sociales y económicos.
- **Aprobación del Plan Nacional de Competitividad:** El 28 de julio de 2005 se aprobó el Plan mediante Decreto Supremo N° 057-2005-PCM. Tiene como fin contribuir al mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población peruana, y como propósito mejorar la competitividad de las empresas para su exitosa inserción en el mercado global para el desarrollo social. El 27 de junio de 2014, el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad aprobó la Agenda de Competitividad 2014-2018, cuyo objetivo final es incrementar la competitividad del país para aumentar el empleo formal y el bienestar de la población.
- **Creación del Ministerio del Ambiente–MINAM-:** El 14 de mayo de 2008se promulgó el Decreto Legislativo N° 1013, mediante la cual crea el MINAM, cuyo objeto es la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y aseguro el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona, en permanente armonía con su entorno, y así asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Entre sus funciones específicas se encuentran:
 - Formular, aprobar, coordinar, supervisar, ejecutar y evaluar el Plan Nacional de Acción Ambiental y la Agenda Nacional de Acción Ambiental.

- Dirigir el Sistema Nacional de Gestión Ambiental
- Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.
- **Aprobación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional** –Plan Bicentenario Perú hacia el 2021-: El 22 de junio de 2011 se aprueba el Plan Bicentenario, presentado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. En octubre de 2015 se presentó la actualización. Sus Lineamientos de Política en cuanto a Servicios Básicos y Vivienda son:
 - Promover la inversión pública y privada para ampliar el acceso de la población a los servicios de agua y desagüe, recolección y disposición final de residuos sólidos, electricidad y telecomunicaciones, considerando medidas que hagan posible el acceso a estos servicios de la población en situación de vulnerabilidad, de pobreza y pobreza extrema con especial atención, diferenciando las intervenciones en los ámbitos urbano y rural.
 - Fomentar el uso de técnicas de construcción masiva e industrializada de viviendas y la inversión pública y privada en la vivienda social, así como ampliar los fondos para apoyar el acceso a la vivienda digna por parte de la población pobre.
 - Desarrollar modelos de asentamientos humanos que aseguren una adecuada habitabilidad de las familias.

En su objetivo específico 5: Acceso y mejoramiento de la vivienda, plantea que al año 2021 el déficit cualitativo por condiciones físicas inadecuadas se reduzca de 11.9% (2007) a 5% y el déficit cuantitativo baje de 20% (2007) a 10%.

FINANCIERO

- **Creación del Fondo MIVIVIENDA S.A. –FMV-**: El FMV fue creado el 15 de enero de 1998 por la Ley N° 26912 denominada LEY DE PROMOCIÓN DEL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA DE VIVIENDA Y FOMENTO DEL AHORRO, MEDIANTE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO CON PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO. Es misión del FMV “Promover el acceso a la vivienda única y adecuada, principalmente de las familias con menores ingresos, a través de la articulación entre el Estado y los Sectores Inmobiliario y Financiero, impulsando su desarrollo.” El FMV cuenta con los siguientes productos:
 - Nuevo Crédito MIVIVIENDA - Orientado facilitar la adquisición de vivienda a personas de medianos recursos
 - MICONSTRUCCION - Orientado facilitar ampliaciones y pequeñas construcciones con características particulares.
 - MISMATERIALES - Enfocado a facilitar la compra de materiales para mejoras de hogares bajo determinados requisitos
 - MiCasa Más - Es un crédito hipotecario dirigido a familias que deseen adquirir una vivienda nueva o usada que se adecúe a su actual situación económica y familiar. Permite aplazar hasta 9 cuotas del cronograma de pagos.
- **Creación del Bono Familiar Habitacional –BFH-**: El 18 de setiembre de 2002 se promulgó la Ley N° 27829, mediante la cual se crea el BFH, que se destina exclusivamente a la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de una vivienda de interés social. se otorga por una sola vez a los

beneficiarios, con criterio de utilidad pública, sin cargo de restitución por parte de éstos, y que constituye un incentivo y complemento de su ahorro, y de su esfuerzo constructor.

- **Creación del Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos – BPVVRS-:** Por Ley N° 30191 – Ley que Establece Medidas para la Prevención, Mitigación y Adecuada Preparación para la Respuesta ante Situaciones de desastre, se crea el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos - BPVVRS, destinado exclusivamente a intervenciones de reforzamiento estructural de las viviendas de la población ubicadas en suelo vulnerable al riesgo sísmico o que hubieran sido construidas en condiciones de fragilidad.

NORMATIVO

- **Aprobación del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano –RATDU-:** El 6 de octubre de 2003 se aprobó el RATDU mediante Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA. Fue posteriormente actualizado por Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA.
- **Aprobación del Reglamento Nacional de Edificaciones –RNE-:** El 5 de mayo de 2006 se aprobó el RNE mediante Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA. Reemplazó al Reglamento Nacional de Construcciones que estuvo vigente por 36 años. Su ágil estructura en base a Normas Técnicas individuales hace posible su permanente actualización vía Decretos Supremos.

II.2. Diagnóstico de la Planificación y Diseño Urbanos

“Las ciudades en Perú han sido resultado de una expansión urbana orgánica y espontánea debido a las invasiones y la provisión de Vivienda Social en las afueras de las ciudades donde hay terreno barato. Este crecimiento fragmentado ha generado una serie de problemas para las familias como la fragmentación social y económica, la falta de accesibilidad, y polución y congestión. Además, ha forzado al Estado a asumir los costos de provisión de infraestructura y servicios.”¹⁸

El principal problema estructural del país en este aspecto es el insuficiente nivel de planificación urbana y territorial en las jurisdicciones de los Gobiernos Locales, tanto Provinciales como Distritales. La falta de planes e instrumentos de gestión del territorio y del suelo genera altos niveles de informalidad urbana. Los indicadores más evidentes de esta situación son, en promedio, que el 70% de la construcción de viviendas es informal y que más del 50% del territorio urbano está constituido por Barrios Urbano-Marginales.

En cuanto a los instrumentos técnicos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, a junio del 2015 la DGPRVU del MVCS reporta que de las 173 ciudades del SINCEP (*propuesto*), 71 cuentan con Plan Urbano vigente, 32 tienen Planes no vigentes y 70 no cuentan con instrumentos de planificación urbana. Alrededor del 50% de la población

¹⁸RAS Programático-Planificación, Suelo Urbano y Oferta de la Vivienda. Grupo Banco Mundial para la DGPRVU-MVCS, setiembre 2015

peruana se encuentra concentrada en la Metrópoli Nacional y las tres Metrópolis Regionales. Asimismo, las 21 Ciudades Mayores -de entre 100 mil y 500 mil habitantes-, albergan casi el 20% de la población urbana restante.

Un elemento fundamental de este problema estructural es la inconclusa e inadecuada demarcación del territorio de las jurisdicciones locales. Se observa muchos casos en los que la delimitación política-administrativa no coincide con la delimitación geográfico-económica (por ejemplo, una cuenca), lo cual conlleva graves problemas de manejo de recursos naturales. En otros muchos casos la no coincidencia política-administrativa y/o geográfico-económica se da con los territorios comunales (hay 4,000 comunidades campesinas y 2,500 comunidades nativas en el Perú).

En el RAS Programático-Planificación, Suelo Urbano y Oferta de la Vivienda que elaboró el Grupo Banco Mundial para el MVCS se diagnosticó la política urbana, de planificación y de generación de suelo urbano, cuyo resumen es:

- Los instrumentos de acondicionamiento territorial urbano han sido principalmente instrumentos de planificación más que de gestión urbana (*es decir, carecen de estrategias específicas y realistas para cumplir sus metas*).
- A nivel local, hay una ausencia de instrumentos de planificación territorial que incorporen la dinámica urbana (*por falta de capacidades técnicas y/o económicas, los municipios no elaboran la totalidad de planes urbanos normados, requeridos para una adecuada gestión urbana*).
- El ajuste de la norma urbana para nuevos proyectos de VIS se realiza (*por parte de los municipios*) con discrecionalidad, lo que termina modificando la densidad urbana y la demanda de servicios (*previstos inicialmente en los planes urbanos*).
- La falta de articulación de las normas municipales de desarrollo urbano con el instrumento de planificación original (PDU), aumenta las demandas de redes de servicios urbanos que originalmente fueron establecidas en el PDU.
- A nivel local, no existe certeza en los tiempos de adopción/aprobación y de modificación de los instrumentos de planificación (*aun cuando los plazos están establecidos por las normas vigentes*).
- No existen sistemas de información municipales que articulen la planificación con el desarrollo urbano. (*Los sistemas de catastro son inexistentes o desactualizados. Cuando hay, usualmente se usan con fines de recaudación de impuestos*).
- Los municipios no ejercen control urbano, Ya sea por falta de capacidad o porque no se establece como prioridad. Por ejemplo: (i) no se multan las demoliciones; y (ii) la demora en tiempos para presentar, analizar y aprobar una solicitud de licencia no tiene sanciones.
- El desborde territorial de las ciudades se enfrenta a jurisdicciones político-administrativas obsoletas y llenas de disparidades y fragmentación fiscal. La cuestión de la gestión metropolitana y de planificación regional, sea bajo la modalidad de un Gobierno metropolitano o de una asociación de Gobiernos municipales, es un tema ineludible dadas la superposición y competitividad entre las distintas entidades gubernamentales relacionadas con la regulación del uso del suelo.
- A la ausencia de instrumentos de gestión que permitan concretar intervenciones urbanas se suma la falta de instrumentos que vinculen al sector privado en materia de responsabilidad social frente al desarrollo equilibrado del territorio.

En cuanto a gestión del suelo urbano:

- En el marco institucional actual, no existe la gestión de suelo como un componente transversal en la ejecución del Sistema de Desarrollo Urbano. En este contexto no se entiende la gestión del suelo como un abordaje integral de aspectos desde la provisión hasta la urbanización del suelo y de la infraestructura.
- Existe una desarticulación entre entidades nacionales y municipales en la gestión integral del suelo habilitado.
- Las motivaciones para la identificación de suelo urbano para construcción de vivienda social dependen de quien es el responsable de la construcción de la vivienda. Específicamente:
 - El sector informal identifica el suelo que se encuentra libre preferentemente público y a ejecutar en corto plazo. No obstante, en muchos casos ubica terrenos eriazos en cualquier parte donde se pueda "lotizar", pero donde no es factible la permanencia de un asentamiento residencial (rellenos sanitarios, causes de huaicos, márgenes de ríos, etc.), generando una falsa expectativa de vida a través del tráfico de terrenos.
 - El sector público identifica un suelo que esté en su margesí o que no tenga propietario, a fin de reducir los costos de los proyectos (por ejemplo, las reservas de terreno para nuevos centros poblados en los ámbitos del Proyectos Especiales como Olmos y Chavimochic).
 - El sector privado identifica suelos sobre los cuales pueda realizar desarrollos inmobiliarios.
 - Las comunidades campesinas que aportan terreno para programas de vivienda (como el caso emblemático "Inkaq Samanan" en terreno de la comunidad de Yanamayo, distrito de Ollantaytambo, región Cusco).
- El suelo que se identifica para proyectos de vivienda social está típicamente localizado en áreas de expansión, en la periferia urbana.
- El valor comercial del suelo como precio de adquisición dificulta el acceso de estos suelos para entidades públicas. No hay mecanismos que permitan delimitar un área específica sobre la cual el Estado va a promover un proyecto de vivienda social y que, por lo tanto, permitan fijar en el tiempo un valor.
- No existe una entidad que valide el valor final de suelo para vivienda social y se convierta en organismo de resolución de conflictos.
- No existe la figura de una entidad pública administradora y gestora urbana para procesos de adquisición de suelos, ni a nivel central ni a nivel local.
- No se emplean mecanismos alternativos para la venta a privados de suelo público con mecanismos de pago flexibles (como participación del Estado en el negocio inmobiliario) o diferentes al monetario (como pago con infraestructura y/o equipamiento construidos).

Es indispensable mencionar que, dentro de la política nacional de vivienda se han dado mecanismos para generación de suelo urbano como: (a) los programas de subastas del Fondo MIVIVIENDA S.A. (que han permitido construir no menos de 35 mil unidades de vivienda); (b) los proyectos piloto de viviendas desarrollados por el Banco de Materiales; (c) los mecanismos de facilitación de proyectos privados a través de la Comisión 010. Esfuerzos

que no sólo alcanzaron metas sino que han servido de base para el actual Programa de Generación de Suelo Urbano -PGSU-, cuyos objetivos son¹⁹:

- Urbanizar terrenos de propiedad del Estado con aptitud urbana, para el desarrollo de proyectos de vivienda social y sus servicios complementarios.
- Recuperar espacios y predios deteriorados y/o subutilizados que sean utilizables para el desarrollo de proyectos de vivienda social y/o servicios complementarios.
- Promover el desarrollo de inversiones encaminadas a dar un mayor y mejor uso del suelo mediante la modalidad de asociación pública privada u otras permitidas por la legislación vigente, como por mecanismos de facilitación urbana, para el desarrollo de proyectos de vivienda social y sus servicios complementarios.

CONECTIVIDAD ENTRE CIUDADES: INFRAESTRUCTURA DE INTEGRACIÓN

Respecto al diagnóstico de la conectividad, el sector Transportes y Comunicaciones define así la actual situación de la conectividad física: *“Actualmente el sistema vial concentrado en atender la demanda de servicios de transportes y necesidades de interconexión de las grandes ciudades del país, no llega a satisfacer los requerimientos que garanticen óptimas condiciones de accesibilidad, transitabilidad, confiabilidad y seguridad, limitando la inclusión social, la sostenibilidad en el crecimiento económico y la integración interna del país... Para el Sistema Vial se estima una brecha de inversión de US\$ 7,735 millones, para los Puertos US\$ 3,600 y para los demás Modos US\$ 2,986 millones (total US\$ 13,961 millones) ...”*²⁰

La conectividad virtual dará un importante salto cualitativo en el 2016 cuando entre en operación la red dorsal nacional de Fibra Óptica que interconecta a 180 capitales de provincia. En atención a este aspecto, el Sector Comunicaciones mediante la Ley N° 29904 declaró de necesidad pública e interés nacional la construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, a fin de promover el crecimiento y utilización de la Banda Ancha en el Perú, lo que viene facilitando la integración de todos los pueblos del país a las Tecnología de Información y Conocimiento - TIC.

La implementación de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica (RDNFO) tiene como finalidad impulsar el desarrollo y masificación de la Banda Ancha en todo el territorio nacional, promoviendo el despliegue de infraestructura, contenidos y aplicaciones, como medio de inclusión social, desarrollo socio económico, competitividad, seguridad del país y la transformación organizacional hacia una Sociedad de la Información y el Conocimiento. De esta forma, se facilita el acceso a los Servicios de Telecomunicaciones por parte de las personas.

A la fecha, se firmó un Contrato de Concesión entre el Estado Peruano y la adjudicataria, para el despliegue de la RDNFO. El despliegue de la red se inició en diciembre de 2014 y su culminación está prevista para junio del presente año, lo que incentivará la competencia y oferta de nuevos servicios por parte de las empresas y, un mayor uso de las TIC por parte de

¹⁹ Decreto Supremo N° 003-2012-VIVIENDA, que crea el Programa Generación de Suelo Urbano

²⁰“Plan Estratégico Sectorial Multianual. Sector Transportes y Comunicaciones. 2012-2016”. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. R.M. N° 224-2012 MTC/01

los usuarios favoreciendo a su desarrollo económico, social, cultural propiciando su integración a nivel nacional y global.

Asimismo, con la Ley N° 29004, el país busca fomentar las inversiones a través de la inclusión de facilidades para el despliegue de fibra óptica en la construcción de nuevas vías, líneas eléctricas, oleoductos y gasoductos, aprovechando el despliegue simultáneo de fibra óptica y ductos, promoviendo así una mayor eficiencia en las inversiones.

De igual forma, esta Ley promueve la compartición de la infraestructura eléctrica (torres y postes). Así, se evita la duplicidad de inversiones y por tanto se reduce la necesidad de efectuar obras civiles innecesarias en los espacios urbanos fomentando un desarrollo adecuado.

En este mismo sentido, es importante referir que, mediante la Ley de Acceso a la Infraestructura de los Proveedores Importantes de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1019, se declaró de interés y necesidad pública el acceso y uso compartido de infraestructura de telecomunicaciones, desincentivando de dicha manera la duplicidad de la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, especialmente en espacios urbanos.

Cabe agregar, que mediante Decreto Supremo N° 003-20-2015-MTC, se aprobó el Reglamento de la Ley N° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de la Infraestructura en Telecomunicaciones; norma que establece un régimen especial y temporal en todo el territorio nacional para la instalación y expansión de infraestructura de telecomunicaciones. Esta normativa incorpora disposiciones relacionadas con la aprobación automática de las autorizaciones para instalar infraestructura de telecomunicaciones, lo que viene facilitando las inversiones en la materia.

Para dar operatividad al SINCEP propuesto, hace falta homologar e integrar criterios basados en la Red de Corredores Logísticos, en los Corredores Inter-Oceánicos (Ejes IRRSA), en el Sistema de Cuencas/Autoridades administrativas de Agua y en la Red Dorsal de Fibra Óptica, entre otros.

II.3. Desafíos de la Movilidad Urbana

“Los desplazamientos de un lugar a otro de la ciudad son inevitables e inherentes a la ciudad. Las políticas urbanas que promueven exclusivamente la circulación vehicular no atienden las necesidades de todos sus habitantes porque no consideran a otros actores, como los peatones y ciclistas. Así, sin dejar de lado acciones que benefician a los conductores, las decisiones por un eficiente sistema de movilidad deben tener una mirada transversal de manera que puedan beneficiar a todos los ciudadanos. Desde un enfoque de movilidad urbana sostenible, la prioridad debe ser el peatón y el ciclista, los más vulnerables, y debe promoverse el transporte público colectivo como una alternativa sostenible para trasladarnos por la capital.”²¹

²¹<http://www.limacomovamos.org/movilidad-y-transporte/>

Al igual que en otros aspectos urbanos, en movilidad la Metrópoli Lima-Callao congrega la mayoría de los problemas que padecen las principales ciudades del país, y también otros tantos propios de su condición de Metrópoli Nacional. Evaluar su problemática y plantear soluciones genera una experiencia que puede y debe ser capitalizada por las demás ciudades. A continuación, se muestra los principales aspectos diagnosticados por el Observatorio Ciudadano LIMA CÓMO VAMOS, en su Quinto Informe de Resultados Sobre Calidad de Vida-2014:

PARQUE AUTOMOTOR

Según la estimación realizada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC¹, durante el año 2014 el parque automotor del departamento de Lima se calculó en 1'590,755 vehículos. Esta cifra representa un incremento de 137,727 unidades nuevas en comparación del año anterior. El parque automotor del departamento de Lima representa el 66% de los vehículos a nivel nacional.

En cuanto a vehículos menores, el MTC tiene registradas 47,326 motos al año 2014 y 47,941 mototaxis. Desde el año 2009, ambos vehículos se han duplicado en número.

TENENCIA POR HOGARES

La Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO² señala que, hasta el año 2014, el vehículo que poseen más hogares es la bicicleta, encontrándose al menos una en el 23.4% de hogares de Lima Metropolitana y Callao. En segundo lugar y con un porcentaje mucho más bajo, se encuentra el auto o camioneta con un 15.5%.

La bicicleta es el vehículo de mayor tenencia en la ciudad; sin embargo, el diseño de la ciudad, que está pensada para favorecer al automóvil, ha ocasionado que la cifra de usuarios regulares sea mínima. En la Encuesta Lima Cómo Vamos correspondiente al año 2014, solo un 0.8% de limeños manifiesta movilizarse en bicicleta como medio trabajar para ir a trabajar o estudiar.

METROPOLITANO

Rutas y flota

Al cierre del 2014, el Metropolitano contaba con 8 servicios troncales y 20 rutas alimentadoras. La flota de buses en horas de mayor demanda alcanzó los 300 buses en la troncal y 222 buses alimentadores.

Estaciones

El sistema tiene una extensión de 26 km en el sistema troncal y 150 km en las alimentadoras. Al igual que en años anteriores, solo las estaciones Naranjal, Central y Matellini cuentan con baños públicos, y solo Naranjal y Matellini poseen parqueaderos para bicicletas, por lo que el transporte intermodal aún no es facilitado.

Pasajeros

En enero del 2014, la demanda de pasajeros inició con poco más de 560,000 pasajeros en día hábil, y a diciembre se superaron los 640,000 pasajeros. En cuanto al tipo de pasajero, alrededor del 80% son pasajeros regulares, un 13% universitarios, 3% con pase libre y un 1.5% escolar.

METRO DE LIMA

Estaciones

En el mes de julio del 2014, se inauguró el tramo 2 de la Línea 1 del Metro de Lima. Así, el recorrido, que hasta esa fecha llegaba de Villa El Salvador a Lima Cercado, se amplió hasta el distrito de San Juan de Lurigancho, lo que representa 10 estaciones nuevas.

Demanda

Las estaciones con mayor demanda de usuarios son Miguel Grau (11.1% de la demanda total), Gamarra (10.9%) y Villa El Salvador (9.5%). Por el otro lado, las estaciones con menor demanda son El Ángel (0.2%), Presbítero Maestro (0.3%) y San Martín (1.4%). Esta demanda se calcula en base al registro de ingresos de pasajeros por estación al mes de diciembre del 2014 y es necesario tomar en cuenta que la ruta desde El Ángel hasta Bayóvar recién entró en funcionamiento a partir del 25 de julio del 2014.

Frecuencia

Los trenes de la Línea 1 realizan 242 recorridos al día en total con un intervalo de 10 minutos en hora valle de lunes a viernes y de 6 minutos en hora pico. En cuanto a los sábados, el intervalo es de 10 minutos, por lo que realizan 194 recorridos al día; y los domingos transitan cada 14 minutos y realizan 140 recorridos.

Accesibilidad

El total de estaciones, incluidas las 10 nuevas correspondientes al segundo tramo, cuentan con acceso para personas con movilidad reducida. Por su parte, siguen siendo tres las estaciones que cuentan con parqueo para bicicletas: La Cultura, Jorge Chávez y Villa El Salvador. Así, se perdió una oportunidad para facilitar el transporte intermodal en las estaciones recientemente inauguradas.

TRANSPORTE PÚBLICO

La Municipalidad Metropolitana de Lima, como parte del proceso de incorporación de un sistema de corredores complementarios, así como de corredores de integración, interconexión y aproximación, planificó la reducción de las rutas de 562 a solo 325 en la ciudad. De estas, 188 serían parte de los corredores complementarios y las 137 restantes de los otros corredores.

Hasta el año 2013, existían 21,834 unidades de transporte público y el 53.5% de estas tenía más de 20 años de antigüedad.

CORREDORES COMPLEMENTARIOS

Durante el 2014, empezó la implementación del sistema de corredores complementarios diseñado por la Municipalidad Metropolitana de Lima con el fin de alimentar la ruta del Metropolitano y el Metro de Lima. Si bien en el diseño se consideraron cinco corredores, se decidió hacer la implementación por etapas y en el 2014 se empezó con dos corredores: el corredor que cubre las avenidas Tacna-Garcilazo-Arequipa en el mes de julio, y el corredor Javier Prado-La Marina-Faucett en diciembre.

Sistema de corredores complementarios 62 servicios troncales. 116 servicios alimentadores. 49 paquetes. 5'568,153 pasajeros al día. Compromiso de inversión: 400-500 millones de dólares americanos. 5,305 buses.

TAXIS

No es posible conocer el número exacto de taxis en la ciudad, ya que la informalidad en este tipo de transporte ha generado un vacío de información que solo permite realizar estimaciones. Al respecto, la Municipalidad Metropolitana de Lima estima que existen alrededor de 200,000 taxis en Lima Metropolitana, de los que más de 106,000 serían informales. En el caso del Callao, un aproximado de 45,000 taxistas son formales, los que se suman a la excesiva flota existente en la ciudad.

CICLOVÍAS

A diciembre del 2014, la Municipalidad Metropolitana de Lima a través del área de Transporte No Motorizado tiene un cálculo de 150 km aproximadamente. Entre los kilómetros de ciclovía añadidos a fines del 2014, se encuentra la implementada por el distrito de Miraflores en la segunda mitad del año. Esta comuna creó 2 km de ciclovías que van por la avenida Larco y que permiten unir la ciclovía metropolitana de la Av. Arequipa y el malecón.

En la nueva gestión metropolitana, se han propuesto la meta de implementar en la ciudad 200 km de ciclovías nuevas en alianza con los distritos hasta el año 2018.

ACCIDENTES DE TRÁNSITO

Según la información recogida en el Boletín Informativo N° 2 de la Asociación Cruzada Vial, difundido en abril del 2015, durante el 2014 hubo un total de 54,522 accidentes de tránsito en Lima Metropolitana, cifra que representa un incremento de 8 puntos porcentuales en comparación del año anterior; es decir, 4,087 accidentes más que en el 2013.

PROBLEMÁTICA DE LA MOVILIDAD EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Los planes de desarrollo urbano elaborados o en elaboración, usualmente no toman en consideración en el diagnóstico y en la propuesta, aspectos como:

- Los desplazamientos entre zonas de tránsito, macro-zonas, la direccionalidad de los viajes hacia áreas atractoras o centroides, para satisfacer las necesidades diarias de la población.
- Los desplazamientos de los peatones, la población usuaria vulnerable, como son los niños, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres gestantes, etc.
- El análisis y tratamiento de la demanda y oferta de movilidad motorizada o no motorizada, con algunas excepciones, como es el caso del Área Metropolitana de Lima y Callao.
- El diseño de ciudades para vehículos, desarrollando infraestructuras en las que se desconoce el modo de transporte que se desplazara por él. No solo se ha dado

respuestas parciales al problema urbano con planes de ciudades sin movimiento, sino que esto ha generado una seria deficiencia en la generación de base de datos, estudios y métodos para estudiar a los usuarios no motorizados y motorizados.

- Otros elementos que diferencian el tratamiento de nuestras ciudades está relacionado con su posición geopolítica o geoestratégica, el pertenecer a ecosistemas y pisos ecológicos completamente diferentes, permitiendo que su población se movilice principalmente en horarios, suelos y climas diferentes, con modos no motorizados, movilidad animal o utilizando vehículos menores con fuerte predominio de mototaxis y motos.

Sobre la base de la problemática expuesta, se propone incorporar los siguientes criterios del componente de Movilidad en los Planes Urbanos²²:

- Promover la recuperación de espacios urbanos que prioricen la movilidad en transporte no motorizado, en el que den prioridad a los desplazamientos de las personas en caminata.
- Mejorar el ordenamiento urbano, ubicando las actividades de mayor intensidad de uso urbano en las inmediaciones de estaciones intermodales de transporte público, evitando la saturación de grandes centros de atracción (centros comerciales, deportivos, culturales, centros de negocios u oficinas, etc.) fuera de la ciudad, con comunicación únicamente a través de carreteras o vías para el transporte privado.
- Garantizar mayor movilidad en transporte público de calidad y mejor accesibilidad para el desplazamiento de peatones en bicicleta, cuya intermodalidad permita vincular los equipamientos de servicios, áreas recreacionales, nuevos desarrollos inmobiliarios, con los espacios urbanos existentes.
- Recuperación de áreas centrales, históricas o fundacionales, congestionadas por el sobre uso del vehículo particular, revitalizando los espacios públicos, estableciendo circuitos, paseos de movilidad peatonales, caminos de circulación segura y agradable en bicicleta; que los entornos construidos se relacionen con los espacios públicos y equipamientos, en particular con centros de atracción como colegios, guarderías, parques, centros de salud, zonas comerciales.
- Generar estrategias alternativas para eliminar los congestionamientos vehiculares, reducir los siniestros generados por el tránsito y la alta emisión de gases y contaminación sonora.
- Desarrollar sistemas intermodales o multimodales, integrando redes de transporte ya existentes, en el que resulte competitivo y cómodo la utilización de varios modos de transporte público y de transporte no motorizado, con accesibilidad completa a los diversos barrios, al centro o a los barrios y a todo tipo de servicios.
- Fomentar una política de estacionamientos, que desincentive los usos del vehículo privado, impidiendo su acceso a zonas centrales y fomentando el uso de movilidades de transporte alternativos. Desarrollar ofertas de bici estacionamientos.

²² Lineamientos, Criterios y Componentes de Movilidad Urbana a considerarse en la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano. DGPRV-MVCS. 2015

- Establecer un nuevo reparto del espacio destinado a la movilidad motorizada y la no motorizada en las propuestas generadas por el planeamiento, búsqueda de un apropiado equilibrio en el uso del espacio público urbano más, acorde con el número de viajes prioritarios, realizados sobre la equidad entre grupos sociales y de pleno respeto del medio natural, al reducir los ruidos molestos y emisiones vehiculares.

En enero de 2012 se aprobó el Reglamento de Desarrollo Urbano de la Provincia de Trujillo (Metrópoli Regional, 3° ciudad del país), que aporta dos parámetros urbanísticos relacionados al desafío de la movilidad urbana²³:

CAPÍTULO V: DEFINICIONES DE PARÁMETROS URBANÍSTICOS Y EDIFICATORIOS

Artículo 18.- **Dimensión de Manzana:** Es el área que ocupa un lote o conjunto de lotes, limitado(s) por vías vehiculares en todos sus frentes. El área mínima de manzana es de una (1) hectárea. El lado máximo de manzana es de 300 metros lineales. Aplicable en toda habilitación urbana nueva, excepto en Islas Rústicas menores a una hectárea.

Las Zonas de Reglamentación Especial de tipo Reurbanización, establecen áreas mínimas de manzana de acuerdo a las características viales de su contexto inmediato.

Artículo 19.- **Vialidad:** Es el área máxima de las vías vehiculares en una habilitación urbana. No debe superar el 25% del área total del terreno y es aplicable en toda habilitación urbana nueva mayor de una hectárea. Se excluye el área de bermas de 25 mts. o más de ancho, que pueden ser consideradas como aportes de recreación pública. La habilitación urbana debe incluir una red alternativa de ciclovías y alamedas peatonales interconectadas, cuyas áreas no se incluyen en el conteo del 25% de las vías vehiculares.

(El subrayado es nuestro)

INTERÉS NACIONAL POR LA BICICLETA

El 8 de octubre de 2010 se aprobó la Ley N° 29593, Ley que declara de interés nacional el uso de la bicicleta y promociona su utilización como medio alternativo de transporte sostenible, seguro, popular, ecológico, económico y saludable.

Entre otras acciones, la norma señala que los gobiernos locales promueven el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible en sus planes directores de transporte y en sus planes de ordenamiento territorial de las grandes áreas metropolitanas, así como en los programas de salud de su competencia.

Además, declara el 22 de setiembre de todos los años Día Nacional sin Auto.

La primera y mayor experiencia de uso masivo de la bicicleta en Perú está en el distrito limeño de San Borja, con su programa **San Borja en Bici** desde el 2012. *“...Ofrecemos 200 bicicletas interconectadas a una red de seis estaciones (que luego se ampliarán a 12), anexas a los módulos de Serenazgo del distrito. Para hacer más ágil el servicio, cada estación cuenta con un módulo de atención y un promotor que te explicará el uso de sistema. Además, cada estación está próxima a los puntos de mayor oferta de servicios comerciales y su ubicación estratégica permite la interconexión con el sistema de transporte público.”*²⁴

²³ <http://munivictorlarco.gob.pe/portal/descargas/LicenciasEdificaciones/Reglamento.pdf>

²⁴ <http://piap.msb.gob.pe/webbici/viaja-en-bici.html>

En tres años, **San Borja en Bici** “cuenta con más de 8,000 usuarios, quienes han contribuido a que se deje de emitir más de 200 toneladas de dióxido de carbono (CO2) que contamina el aire.”²⁵

En marzo de 2015 se presentó el Primer Sistema Interdistrital de Bicicleta Pública, extendiendo el servicio de San Borja hacia el distrito de Surquillo. Uno de los beneficios es la unión vial alternativa de las estaciones del Metro de Lima con las estaciones del Metropolitano.

PROPUESTA DE LA LEY GENERAL DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

En 2011 el Colegio de Arquitectos del Perú –CAP- y la Universidad Nacional de Ingeniería –UNI- presentaron una Propuesta de la Ley General de Movilidad Sostenible. Se consigna los principales aportes:

Definición de la Movilidad Sostenible.

Se entiende por Movilidad Sostenible a la movilidad de las personas de manera digna, segura, ordenada, incluyente social y económicamente, eficiente, sostenible e informada, al menor costo social, ambiental y energético; debiendo sujetarse a estos principios el transporte de mercancías u otros bienes y actividades relacionadas, en la primacía del bien común e interés social. La Movilidad Sostenible es para el estado un tema estratégico y prioritario para el desarrollo Humano, Económico y Sustentable de la Nación.

Consejo Nacional de Movilidad Sostenible - CONAMOVILIS

Créase el Consejo Nacional de Movilidad Sostenible - CONAMOVILIS, ente Rector de la Política de Movilidad Sostenible, como organismo público descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y con calidad de pliego presupuestario, cuyo titular es el Presidente del Consejo Nacional de Movilidad Sostenible. El Consejo Nacional de Movilidad Sostenible es el ente rector de la Movilidad Sostenible a nivel Nacional.

Planes de Movilidad Sostenible

Los planes de movilidad sostenibles son los principales instrumentos de planificación, gestión y promoción de la política nacional de movilidad sostenible en el país, establecen las estrategias, planes, programas y proyectos para alcanzar un desarrollo sostenible en el ámbito urbano y rural sobre la base de garantizar una eficiente y ordenada accesibilidad al territorio. Se formulan mediante un proceso amplio y participativo con la finalidad de convertirse en un acuerdo social concertado donde se establecen los pactos y compromisos de los diversos actores públicos y privados que intervienen en el desarrollo de los centros urbanos y ámbitos rurales. Ello en función de lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 de la Agenda 2030, numeral 11.2, que se refiere a proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable.

²⁵ <http://elcomercio.pe/lima/ciudad/san-borja-y-surquillo-enn-sistema-interdistrital-bicicleta-noticia-1794959>

II.4. Desafíos para un nuevo programa urbano para garantizar sostenibilidad en la planificación del territorio, en la gestión de suelo urbano y en el diseño urbano

A efectos de garantizar una planificación y diseño urbano sostenibles, el MVCS está evaluando y aprobando las siguientes medidas:

- i) Política Nacional en Vivienda y Urbanismo (propuesta).
- ii) Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible (equivalente internacional del Sistema de Gestión Territorial Integral)
- iii) Manual de Plan de Acondicionamiento Territorial (aprobado)
- iv) Implementación de Leasing Inmobiliario (aprobado)
- v) Actualización del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (propuesta)

Concretamente, la propuesta de planificación del nuevo SINADUS, que se utilizará como referencia para compararlo con las buenas prácticas internacionales, concibe el territorio peruano como un sistema de ocho metrópolis regionales y macroregiones asociadas al menos a una metrópoli, como parte de la nueva organización del territorio, que eleva jerárquicamente algunas ciudades que por las relaciones funcionales que estrechan con otros territorios, están llamadas a convertirse en los polos dinamizadores de sus correspondientes regiones. Las ciudades del interior del país son las que se han consolidado como conglomerados motrices de sus regiones. Ahora no sería solo Lima-Callao la Metrópoli que concentre los principales equipamientos y servicios especializados, sino que Arequipa, Trujillo, Chiclayo, entre otras, contarán con grandes ventajas comparativas y competitivas, estableciendo así relaciones funcionales con muchos otros territorios. La propuesta no define sólo nuevas metrópolis, sino además las áreas metropolitanas, centros urbanos, macroregiones, regiones y sectores, que determinan asimismo un sistema de ejes o corredores y circuitos regionales que deben desarrollarse.

NUEVA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

El MVCS plantea que ***la Política Nacional en Vivienda y Urbanismo es propiciar que los centros poblados cuenten con el hábitat adecuado para su desarrollo competitivo y sostenible, mediante la planificación y la gestión promotora del suelo urbano-rural, prioritariamente en las Metrópolis, Ciudades Mayores, Intermedios y de Frontera, la disminución sensible del déficit habitacional e informalidad urbana, y el fortalecimiento de capacidades institucionales y locales.***

En dicho marco, se plantean cuatro objetivos prioritarios que orientan siete ejes de política con sus respectivos objetivos específicos, los que en conjunto contienen 25 lineamientos estratégicos (ver Cuadros N° 9, 10, 11, y 12).

Cuadro N° 9: Objetivo Prioritario 1 – IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO-RURAL EQUILIBRADO Y SOSTENIBLE

EJES DE POLÍTICA	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HÁBITAT CON PLENOS DERECHOS HUMANOS
1. Planificación Y Gestión Urbana-Rural Priorizada	1. Sistematizar y priorizar la planificación y gestión urbana-rural de Centros Poblados en función al desarrollo nacional	1.1. Impulsar la planificación urbana de Metrópolis, Ciudades Mayores, Intermedias y de Frontera, con criterio de priorización en el corto, mediano y largo plazo, desde un Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible.
		1.2. Fortalecer la sostenibilidad y mejora continua de la Planificación y Gestión Urbano-Rural.
		1.3. Impulsar la integración nacional implementando el Plan de Desarrollo de Ciudades Sostenibles de Frontera.
2. Desarrollo Urbano-Rural Sostenible	2. Propiciar la transformación urbanística estructural y productiva para que los Centros Poblados se desarrollen de modo sostenible con visión de futuro a largo plazo, en armonía con el ambiente y logrando su mayor resiliencia ante posibles desastres	2.1. Propiciar el incremento de la competitividad y sostenibilidad, incorporando estrategias de transformación urbanística estructural y productiva en la planificación y gestión de los Centros Poblados priorizados.
		2.2. Incorporar Acciones Locales Apropriadas de Mitigación/Adaptación al Cambio Climático en la planificación y gestión de los Centros Poblados priorizados.
		2.3. Implementar eficiente y eficazmente dentro de la gestión urbana, la gestión del riesgo de desastre.
		2.4. Promover el desarrollo de sectores de ciudades dedicados a la ciencia, la investigación y la innovación tecnológica.
3. Conectividad urbana-rural para la competitividad	3. Planificar e implementar la conectividad para la competitividad de los Centros Poblados priorizados, y de sus áreas de influencia, en concordancia con el Eje de Política 1.	3.1. Impulsar la integración física y virtual de los Centros Poblados priorizados, gestionando la infraestructura adecuada de niveles nacional, departamental y vecinal, para tal fin.
		3.2. Promover y facilitar la movilidad urbana de personas y bienes en condiciones de racionalidad, eficiencia, eficacia y con respeto al ambiente.

El desarrollo integral, competitivo y sostenible del país parte por la concepción e implementación de roles específicos y dinámicos de sus centros poblados y áreas de influencia. El Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible es el espacio técnico-político apropiado donde confluyen y se articulan los grandes intereses nacionales, regionales y locales y donde se establece -en relación a aquellos- la jerarquización de los centros poblados, sus roles, funciones y la priorización y promoción de la planificación y gestión urbana-rural y de las inversiones públicas y privadas.

La priorización de los centros poblados determina la prelación en la atención en corto, mediano y largo plazo de la planificación y gestión urbana-rural. En tal sentido, la Política Nacional propicia la creación de una entidad coordinadora y promotora para, conjuntamente con los Gobiernos Locales, implementar la planificación y gestión urbano-rural y la mejora continua de sus respectivos instrumentos.

La visión estratégica de la Política Nacional reconoce que los Barrios Urbano Marginales de los centros poblados priorizados, son potenciales motores del crecimiento económico, de prosperidad y de creación de empleo. En tal sentido, prioriza su planificación y gestión para su transformación urbanística en áreas altamente productivas de bienes y servicios, con el

ser humano como centro de atención, que coadyuven a la erradicación de la pobreza, a la inclusión social, a la defensa del ambiente y sus recursos y a detener el crecimiento horizontal informal de las ciudades.

Para transformar la caótica situación de la movilidad urbana, que es directamente proporcional a la magnitud de población y densidad de las ciudades, la Política Nacional establece que los Gobiernos Locales promuevan e implementen paulatina y sostenidamente, estrategias y sistemas de movilidad de personas y bienes que prioricen la racionalidad, la eficiencia, la eficacia y el respecto al ambiente. De un lado, implica planificar y gestionar la re-estructuración física de las ciudades, a fin de acercar los principales destinos a los principales orígenes desde donde se moviliza masivamente la población. De otro lado, se debe activar diferentes modalidades de transporte de calidad y con mínimo impacto ambiental, que desincentive el transporte privado motorizado. El Sector Vivienda establece los lineamientos técnicos-normativos y cumple un rol promotor.

Cuadro N° 10: **Objetivo Prioritario 2 – IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA DE SUELO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA Y RURAL**

EJES DE POLÍTICA	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HÁBITAT CON PLENOS DERECHOS HUMANOS
4. Uso racional e intensivo del recurso suelo	4. Promover el uso intensivo del suelo urbano y del suelo rural para vivienda	4.1. Contribuir al ordenamiento de los centros poblados urbanos propiciando la Ciudad Compacta.
		4.2. Contribuir al ordenamiento de los centros poblados rurales propiciando la Concentración Poblacional.
		4.3. Promover la participación pública y privada en el incremento del valor del suelo y otros mecanismos competitivos de incentivo, financiación y gestión urbana para la inversión público-privada.
		4.4. Promover el acceso de familias de menores recursos al lote urbano formal y único, con fines de vivienda.
		4.5. Conceptualizar y promover el acceso equitativo y con visión de futuro, a la infraestructura vial y el equipamiento urbano en áreas de formalización de la propiedad informal.

Debido a que el recurso suelo con fines de poblamiento humano es limitado pero renovable, la Política Nacional propicia desalentar el crecimiento horizontal informal de las urbes, promoviendo alternativamente el uso racional e intensivo del sub-suelo, del suelo y del sobre suelo, así como el crecimiento vertical con alta calidad de vida, bajo el concepto de Ciudad Compacta.

En el ámbito urbano, el concepto de Ciudad Compacta implica que los Gobiernos Locales determinan polígonos de contención del crecimiento horizontal y áreas propicias para la densificación a gran escala, articulando instrumentos de gestión como el Cambio de Zonificación, la Reglamentación Especial, Derechos Adicionales de Edificación Transferible, la Reurbanización, la Renovación Urbana y el Plan Específico. En tal sentido, para procesos de gestión y habilitación urbana, la autoridad local establece las condiciones de uso mixto del suelo, las cuotas adecuadas de Vivienda de Interés Social, tanto para venta como para alquiler, y estrategias eficaces de promoción de la inversión privada, así como de

participación público-privada en el incremento del valor del suelo. A su vez, determina los parámetros urbanísticos adecuados para implementar un sistema alternativo vial para transporte no motorizado, bajo la perspectiva de desincentivar el transporte privado motorizado.

Se establece que la Unidad de Gestión Urbanística es el mecanismo técnico-legal para el desarrollo de los programas y proyectos. Asimismo, este mecanismo utiliza el fideicomiso como una herramienta económico-financiera que garantiza el éxito de los procesos.

En el ámbito rural, el concepto de Concentración Poblacional genera la estrategia de consolidar y/o crear pueblos y caseríos donde se agrupan familias que, estando inicialmente dispersas en un área geográfica determinada, deciden juntarse para consolidar y/o habitar nuevos centros poblados de entre 500 y 2,500 habitantes, con mayores beneficios en razón de la economía de escala y de conformar redes productivas. El suelo comunal se constituye en el recurso indispensable, bajo un enfoque participativo y de concertación.

La Política Nacional determina que los tres niveles de gobierno promueven esta estrategia, en coordinación con el Programa Nacional Tambos. Así, se establece las condiciones sociales, técnicas y financieras que garanticen el éxito del proceso, motivando la participación de las comunidades campesinas y nativas, para que aporten terrenos.

Cuadro N° 11: Objetivo Prioritario 3 – IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA HABITACIONAL INCLUSIVA E IMPULSORA DEL DESARROLLO FAMILIAR

EJES DE POLÍTICA	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HÁBITAT CON PLENOS DERECHOS HUMANOS
5. Atención de la demanda habitacional urbana y rural	5. Promover la provisión de oferta habitacional urbana y rural, así como de su infraestructura y equipamiento.	5.1. Priorizar el acceso a la vivienda de las familias de menores recursos, reconociendo la diversidad socio-cultural, geográfica y climática, en el marco de la Ciudad Compacta y de la Concentración Poblacional.
		5.2. Promover la ejecución de Mega-Proyectos de Vivienda urbana.
		5.3. Promover Programas Municipales de Vivienda urbana y rural, estipulados en los instrumentos de planificación y gestión urbana.
		5.4. Propiciar la inversión eficiente y eficaz en infraestructura y equipamiento urbano.
		5.5. Promover modalidades de financiamiento de subvención habitacional con recursos provenientes de los Gobiernos Regionales y Locales.
		5.6. Propiciar el uso eficiente de la energía y del agua potable, en la oferta habitacional.

La vivienda, en tanto albergue del hogar consolidado, es la herramienta básica de desarrollo familiar y, por ende, de la sociedad en su conjunto. En ese sentido, la provisión de soluciones habitacionales para familias urbanas y rurales en situación de menores recursos, en el corto plazo, es fundamental y prioritario para coadyuvar al desarrollo armónico del país con inclusión social, en procura de la equidad y la justicia social.

Facilitar a una familia de menores recursos el acceso a una vivienda básica de alquiler temporal, en conjuntos habitacionales con espacios comunes para estudiar, recrearse, para servicios alimentarios, de lavandería y de transformación de desechos en recursos, así como entornos que faciliten la creación de puestos de trabajo, es potenciar su desarrollo integral

con el objetivo de mejorar su situación socio-económico-cultural e insertarla en la economía social y formal de mercado. Para tal fin, la Política Nacional promueve la inversión privada en vivienda de interés social con fines de arrendamiento y establece una subvención para el alquiler temporal, dirigido prioritariamente a las familias de menores recursos asentadas en zonas de riesgo no mitigable.

El Estado propicia el desarrollo de proyectos habitacionales de gran envergadura, para atender la demanda masiva de vivienda de todos los estratos socio-económicos. Para ello se crean Programas Municipales de Vivienda y se promueve Mega-Proyectos de Vivienda, sobre la base de una reglamentación provincial especial que aliente la inversión privada con responsabilidad social y ambiental, insertados en los instrumentos de planificación y gestión urbana.

La subvención del Estado para facilitar el acceso a la vivienda a familias de menores recursos, se focaliza y adecúa en función de la diversidad socio-cultural, lo que determina diferenciadas soluciones habitacionales. Asimismo, las características geográficas, climáticas, de accesibilidad, los costos de materiales de construcción y la ubicación de la vivienda dentro de polígonos de contención del crecimiento horizontal, de áreas propicias para la densificación a gran escala, o de concentración de población rural, son también condicionantes a las que se adecúa la subvención para lograr su eficacia y eficiencia en la disminución del déficit habitacional.

Con la finalidad de atender con celeridad la demanda de vivienda de interés social, se promueve el financiamiento compartido de la subvención con recursos de los Gobiernos Regionales y Locales. Asimismo, el Gobierno Local establece incentivos en la tramitología, con el fin de facilitar los procesos relacionados a proyectos habitacionales de gran envergadura.

La Política Nacional propicia el financiamiento privado de los servicios básicos de agua, tratamiento in-situ de aguas residuales domésticas, alcantarillado para aguas pluviales, electrificación y conectividad, así como de la infraestructura vial y del equipamiento urbano, a través de mecanismos como Obras por Impuestos o Asociación Público-Privada. Asimismo, se establece que los planes, programas y proyectos estatales de saneamiento, de mejoramiento integral de barrios y de construcción sostenible se integren a los planes, programas y proyectos en materia de vivienda, a fin de optimizar los recursos del Estado para dar solución integral a situaciones específicas en las periferias urbanas.

La innovación es un eje transversal de la Política Nacional. En los aspectos técnico y tecnológico, en el ámbito urbano se promueve la creatividad espacial, funcional y constructiva para los procesos de densificación, que se orienten a dotar la mayor calidad de vida en el hábitat densificado.

Asimismo, se promueve la investigación y experimentación que innoven, mejoren, complementen y pongan en valor las técnicas constructivas tradicionales y las estrategias bioclimáticas en el ámbito rural, con el objetivo de dotar la mayor calidad de vida en la vivienda y en el entorno.

Cuadro N° 12: **Objetivo Prioritario 4 – IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL**

EJES DE POLÍTICA	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HÁBITAT CON PLENOS DERECHOS HUMANOS
6. Desarrollo integral de capacidades	6. Impulsar la competitividad de las ciudades a partir de actividades de fortalecimiento institucional y de transferencia de capacidades a los gobiernos regionales, locales y demás actores.	6.1. Reforzar el desarrollo de capacidades con actividades prácticas de gestión urbana, regulación e investigación
		6.2. Fortalecer la capacidad de gestión y competencia del Estado y del sector privado, mediante el fomento a la innovación, la investigación, la creación, la adaptación y la transferencia tecnológica y científica, en materias de Vivienda y Urbanismo
7. Desarrollo Institucional sinérgico	7. Establecer el marco normativo y generar sinergias para el logro conjunto de los objetivos prioritarios.	7.1. Impulsar la concertación y el diálogo descentralizado, sistematizado y permanente con todos los actores de los sectores público y privado, vinculados al desarrollo urbano y habitacional.
		7.2. Evaluar permanentemente el desarrollo urbano y habitacional en niveles local, regional y nacional.
		7.3. Difundir los alcances y beneficios de la Política de Vivienda y Urbanismo

La innovación es un eje transversal de la Política Nacional. En los aspectos técnico y tecnológico, en el ámbito urbano se promueve la creatividad espacial, funcional y constructiva para los procesos de densificación, que se orienten a dotar la mayor calidad de vida en el hábitat densificado.

Asimismo, se promueve la investigación y experimentación que innoven, mejoren, complementen y pongan en valor las técnicas constructivas tradicionales y las estrategias bioclimáticas en el ámbito rural, con el objetivo de dotar la mayor calidad de vida en la vivienda y en el entorno.

Es Política Nacional fortalecer de modo sostenido la institucionalidad del Sector a partir de la concertación y diálogo descentralizados. Las regulaciones en materia de vivienda se retroalimentan de los aportes locales in-situ, de manera participativa con los sectores público y privado.

Informar a la nación sobre los alcances, beneficios, evaluaciones y logros de la Política Nacional es inherente a todo proceso de concertación y diálogo, con énfasis dirigido a la población que tiene dificultad de acceso a la información.

En tal sentido, se crea un mecanismo de observación urbano-habitacional, que sistematice la información y se constituya en un medio de difusión de las políticas, regulaciones y proyectos del Sector Vivienda y en el soporte informático para toma de decisiones políticas y técnicas en la materia. Además, para proveer de información estratégica al sector privado para sus decisiones de dónde invertir y como un medio de concertación e interacción entre la oferta y la demanda acreditada de terrenos, casas y departamentos.

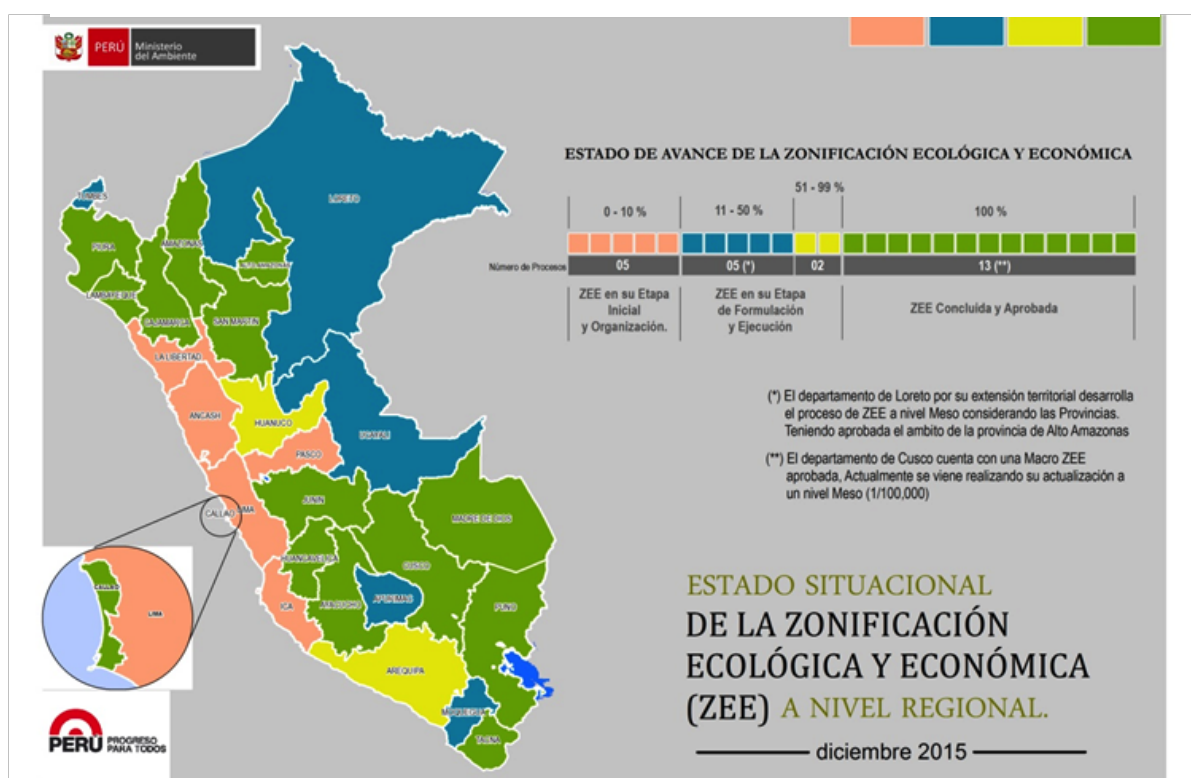
III. Ambiente y Urbanización

III.1. El Ambiente y la Urbanización de Hábitat II a III.

Entre Hábitat II y Hábitat III se dio importantes pasos en la relación ambiente / urbanización, dada la mayor conciencia respecto del cambio climático, del calentamiento global, de las actividades que emiten gases de efecto invernadero –GEI-, del riesgo de desastres naturales y de la necesidad de proteger el ambiente integralmente. Se muestra los principales hitos:

- **Aprobación del Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica –ZEE-:** El 23 de diciembre de 2004, mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, se aprobó el Reglamento de ZEE, que señala que es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

Gráfico N° 7: Estado situacional de la ZEE a nivel regional, a diciembre 2015



FUENTE:

<http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/mapa-zona-ecologica-economica-zee/regiones-zee-2/>

La ZEE no define ni establece usos, sino que propone diferentes alternativas para gestionar el impacto que puedan generar algunas actividades, haciéndolas más rentables y aportando a la disminución de conflictos. No establece derechos de propiedad. Tampoco restringe ni excluye las inversiones.²⁶

- **Creación del Programa de Gestión Territorial –PGT–:** El 8 de noviembre de 2007, mediante Decreto Supremo N° 032-2007-VIVIENDA, se creó el PGT con la finalidad de realizar acciones de prevención ante fenómenos naturales que permitan ejecutar actividades para la reducción de riesgos en materia de vivienda, urbanismo y saneamiento; y promover el desarrollo de ciudades intermedias que permitan mejores condiciones de vida, espacios sostenibles y que articulen el crecimiento económico de sus entornos de influencia, en concordancia con los objetivos y políticas de defensa civil y del desarrollo nacional. Luego, el 7 de enero de 2012, sobre la base del PGT se crea el Programa Nuestras Ciudades, por Decreto Supremo N° 005-2012, para promover el crecimiento, conservación, mejoramiento, protección e integración de nuestras ciudades de manera que contribuyan a mejorar la calidad de vida en ellas, activar potencialidades naturales y culturales, atraer nuevas inversiones e irradiar beneficios a sus áreas de influencia. El Programa incluye también la promoción del reasentamiento de ciudades existentes y/o fundación de nuevas ciudades, el desarrollo de capacidades locales y la promoción ciudadana.
- **Creación del Ministerio del Ambiente–MINAM–:** El 14 de mayo de 2008 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1013, mediante la cual crea el MINAM, cuyo objeto es la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona, en permanente armonía con su entorno, y así asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Entre sus funciones específicas se encuentran:
 - Formular, aprobar, coordinar, supervisar, ejecutar y evaluar el Plan Nacional de Acción Ambiental y la Agenda Nacional de Acción Ambiental.
 - Dirigir el Sistema Nacional de Gestión Ambiental
 - Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.
- **Aprobación de la Política Nacional del Ambiente:** El 23 de mayo de 2009, mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM se aprueba la Política Nacional del Ambiente, que en materia de hábitat señala lo siguiente:
Objetivos Específicos (entre otros)
 - Asegurar una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo integral de las personas, previniendo la afectación de ecosistemas, recuperando ambientes degradados y promoviendo una gestión integrada de los riesgos ambientales, así como una producción limpia y ecoeficiente.

²⁶ <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/instrumentos-tecnicos-para-el-ordenamiento-territorial/zonificacion-ecologica-economica/>

- Alcanzar un alto grado de conciencia y cultura ambiental en el país, con la activa participación ciudadana de manera informada y consciente en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.

Lineamientos de Política (entre otros)

- Promover la inversión, desarrollo y uso de biocombustibles, energías renovables y gas metano derivado de rellenos sanitarios, como una oportunidad para la sustitución de petróleo y gas y la reducción de las emisiones de carbono, en el marco del diseño de una nueva matriz energética.
- Fomentar la eficiencia energética, mediante el uso de tecnologías modernas, incentivos económicos y sistemas transparentes de información.
- Proteger ecosistemas frágiles como los humedales y cuencas de la región costera.
- Impulsar la caracterización, evaluación y registro de los suelos y tierras.
- Impulsar acciones para prevenir los procesos de desertificación, degradación y pérdida de suelos mitigando sus efectos y/o recuperándolos.
- Incentivar la aplicación de medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático con un enfoque preventivo, considerando las particularidades de las diversas regiones del país.
- Establecer sistemas de monitoreo, alerta temprana y respuesta oportuna frente a los desastres naturales asociados al cambio climático, privilegiando a las poblaciones más vulnerables.
- Fomentar el desarrollo de proyectos forestales, manejo de residuos sólidos, saneamiento, usos de energías renovables y otros, para contribuir en la mitigación de los efectos del cambio climático.
- Conducir los procesos de adaptación y mitigación al cambio climático difundiendo sus consecuencias, y capacitar a los diversos actores sociales para organizarse.
- Promover el uso de tecnologías apropiadas para la adaptación al cambio climático y mitigación de gases de efecto invernadero y de la contaminación atmosférica.
- Impulsar el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica y Económica, como soporte para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio.
- Incorporar en los procesos de Ordenamiento Territorial el análisis del riesgo natural y antrópico, así como las medidas de adaptación al cambio climático.
- Impulsar mecanismos para prevenir el asentamiento de poblaciones y el desarrollo de actividades socioeconómicas en zonas con alto potencial de riesgos ante peligros naturales y antrópicos.
- Impulsar el ordenamiento territorial como base de los planes de desarrollo concertados y de desarrollo de fronteras, en la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras.
- Promover el desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados en general, mediante acciones de sensibilización, control y conservación ambiental.
- Fortalecer la gestión ambiental regional y local bajo el enfoque de la ecoeficiencia para orientar y ordenar el crecimiento de las ciudades garantizando una adecuada calidad ambiental en los centros poblados.
- Promover acciones de saneamiento básico y gestión de residuos sólidos, que aseguren una adecuada calidad ambiental en los centros urbanos.

- Establecer regulaciones para controlar efectivamente la contaminación sonora.
- Conservar y ampliar las áreas verdes urbanas para el mejoramiento de la calidad del aire y la generación de espacios culturales y de esparcimiento.
- Promover el adecuado ordenamiento territorial para evitar usos inapropiados de las tierras, en procesos de expansión urbana.
- **Proteger la salud humana y el medio ambiente contra el agotamiento de la capa de ozono:** El Ministerio de la Producción implementa en el país el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, controlando su ingreso y uso indiscriminado, para lo cual realiza estudios de las necesidades de las sustancias como por ejemplo como refrigerantes e identifica nuevas tecnologías que permitan la sustitución de las sustancias agotadoras de la capa de ozono en las diferentes actividades económicas e inclusive domésticas. El año 2015 el país inició el cumplimiento del cronograma de reducción de empleo de los hidroclorofluorocarbonos (HCFC) en menos 10%, se tiene previsto que al año 2040 la reducción será casi total.
- **Aprobación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional –Plan Bicentenario Perú hacia el 2021-:** El 22 de junio de 2011 se aprueba el Plan Bicentenario, presentado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. En octubre de 2015 se presentó la actualización. Sus Objetivos Específicos en cuanto a Ambiente y Gestión del Riesgo de Desastre son, entre otros:
 - Asegurar una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo integral de las personas
 - Garantizar la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos
 - Promover la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica
 - Disminuir la vulnerabilidad ante el cambio climático y promover una economía baja en carbono, impulsando la conservación de bosques
 - Reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres
- **Aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD 2014-2021:** El 12 de mayo de 2014, mediante Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, se aprobó el PLANAGERD 2014-2021, cuyo objetivo nacional es *“Reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres”*.
- **Incorporación de la Norma Técnica EM.110 “Confort Térmico y Lumínico con Eficiencia Energética” al RNE:** El 13 de mayo de 2014, mediante Decreto Supremo N° 006-2014-VIVIENDA, se incorporó al RNE la Norma Técnica EM.110 de aplicación optativa para edificaciones nuevas, a remodelar, refaccionar y/o acondicionar. Tiene como objetivos:
 - Establecer zonas del territorio de la República del Perú de acuerdo a criterios bioclimáticos para la construcción, indicando las características de cada zona.
 - Establecer lineamientos o parámetros técnicos de diseño para el confort térmico y lumínico con eficiencia energética, para cada zona bioclimática definida.

En cuanto a la normativa ambiental referida al sector Construcción, Vivienda y Saneamiento, el MVCS elaboró el Plan de Gestión Ambiental Sectorial 2008 – 2016, cuyo objetivo general es la promoción e impulso de las actividades sectoriales en forma sostenible para lograr una mejor calidad del ambiente urbano y rural. Sus objetivos específicos son a) Generar el marco normativo del Sistema de Gestión Ambiental Sectorial buscando la sostenibilidad de la política ambiental; b) Establecer y conducir mecanismos de fiscalización y control ambiental sobre los impactos que generan las actividades de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento; c) Promover e incrementar la participación ciudadana en las actividades sectoriales en pro de la mejora de la calidad ambiental en ámbitos urbanos y rurales; y d) Promover el uso adecuado de los recursos vinculados a las actividades sectoriales, incorporando técnicas de reducción, reutilización y reciclaje.

Asimismo, el Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, aprobado el 14 de septiembre de 2012 mediante DS N° 015-2012-VIVIENDA, tiene por objeto regular la gestión ambiental sectorial garantizando la adecuada implementación de la Política Nacional del Ambiente y la Política Ambiental Sectorial, así como prevenir, mitigar, controlar y remediar los impactos ambientales negativos derivados de actividades correspondientes a proyectos de inversión del ámbito de competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

La Dirección General de Asuntos Ambientales del sector es el órgano de Vivienda encargado de conducir el Sistema Nacional de Gestión Ambiental del Sector, así como de proponer los objetivos, lineamientos y estrategias ambientales para el desarrollo de las actividades de competencia del Sector y viene contribuyendo con la elaboración de buena parte de esta normativa²⁷. La DGAA ha desarrollado una serie de propuestas normativas de carácter ambiental resaltando el esfuerzo para desarrollar los protocolos de aplicación del sistema de evaluación de impacto ambiental en el sector, la cual si bien aún no se ha descentralizado para una mayor participación de las municipalidades ya cuenta con una serie de instrumentos como la FICA (Ficha Informativa de Clasificación de Proyectos de Construcción) y diverso tipos de Guías tanto para el sub sector construcción como saneamiento.

La DGAA ha participado y/o sistematizado y difundido diversas iniciativas: Sistematización de experiencia de fabricación de bloquetas de concreto utilizando PET – Realizado con SENCICO, Propiedades Mecánicas Preliminares de la Madera Plástica, Manual para construcción de calefacción ecológica en base a la experiencia desarrollada por un equipo de especialistas de SENCICO, ECODES como Sistema Integral de Saneamiento Ecológico para áreas periurbanas y rurales “Caso Nievería”, ha participado del Comité Consultivo Interinstitucional – CCI-ECODESS, elaborado el Manual sobre el uso y manejo del pasto VETIVER y participado en la sistematización de investigación para la elaboración de tableros de fibra de guadua angustifolia y vetiver con aglomerados de cemento. Así como ha participado en el Proyecto de nivel mundial, SWITCH, Manejo Sostenible del Agua para Mejorar la Salud de las Ciudades del Mañana, Liderado en Lima por el MVCS a través de la DGAA y el IPES.

A continuación, se presentan una relación de normas ambientales relevantes al sector Vivienda y Construcción.

²⁷ Es de mencionar también la determinación de Límites Máximo Permisibles (LMP) para efluentes de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTARs). D.S. N° 003-2010, así como la aprobación de los Lineamientos de Política para la Promoción de Reuso de Aguas Residuales para riego de áreas urbanas y periurbanas R.M. N° 176-2010 - VIVIENDA

Cuadro N° 13. Perú: Normativa Ambiental de Interés del Sector Vivienda y Construcción

Norma	Contenido
Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización (18.07.2002)	• Establece que el desarrollo integral, armónico y sostenible del país se da mediante la separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. • Establece que los objetivos de la descentralización, en materia ambiental, exigen i) Ordenamiento Territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo, ii) La Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental, y iii) La Coordinación y concertación institucional y Participación Ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
Ley N° 30156. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (19.01.2014) y su Reglamento (D.S. N°010-2014-VIVIENDA)	• Establece que el MVCS debe coordinar con las autoridades del gobierno nacional, regional y local a fin de fortalecer la gestión ambiental sectorial • Establece la creación de la Dirección General de Asuntos Ambientales, adscrita al Viceministerio de Construcción y Saneamiento, encargada de proponer los objetivos, lineamientos y estrategias ambientales para el desarrollo de las actividades de competencia del Sector.
Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. (18.11.2002)	• Establece las bases para la creación y funcionamiento de los Gobiernos Regionales. • Los Gobiernos Regionales ejercen sus funciones ambientales sobre la base de sus normas correspondientes, en concordancia con las políticas, normas y planes nacionales y sectoriales, en el marco de los principios que informan la gestión ambiental. • Los Gobiernos Regionales deben implementar el Sistema Regional de Gestión Ambiental, en coordinación con las Comisiones Ambientales Regionales y el MINAM, sobre la base de los órganos que desempeñan diversas funciones ambientales en el Gobierno Regional.
Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. (27.05.2003)	• Establece las normas y procedimientos para el buen desempeño de las funciones de los gobiernos locales. • Los Gobiernos Locales provinciales y distritales, ejercen sus funciones ambientales sobre la base de sus normas correspondientes, en concordancia con las políticas, normas y planes nacionales, sectoriales y regionales, en el marco de los principios que informan la gestión ambiental.
Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (04.06.2004)	• Establece que el SNGS se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, entidades e instituciones públicas de nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales. • Tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente, así como contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. • Las funciones ambientales a cargo del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales se ejercen en forma coordinada, descentralizada y desconcentrada, con sujeción a la Política Nacional del Ambiente, al Plan Nacional de Acción Ambiental y a las normas, instrumentos y mandatos de carácter transectorial, que son de observancia obligatoria en los distintos ámbitos y niveles de gobierno.
DL N° 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. (14.05.2008)	• Crea el Ministerio del Ambiente, establece su ámbito de competencia sectorial y regula su estructura orgánica y sus funciones. • El MINAM tiene por objeto la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al

	desarrollo integral social, económico y cultural, y así asegurar el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.
Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental SEIA. N° 27446 (23.04.2001)	Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental tiene por finalidad: • La creación de un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión. • El establecimiento de un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión. • El establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.
DL N° 757 – Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada. (13.11.1991)	• Establece el rol del Estado en la conservación del ambiente e indica que los Ministerios son competentes para atender los asuntos ambientales relacionados a su sector.
Política de Estado N° 19 – Desarrollo sostenible y Gestión Ambiental. Adoptada en el Marco del Acuerdo Nacional. (22.07.2002)	• “Integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales y culturales del país, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú, promoviendo la institucionalidad de la gestión ambiental pública y privada que facilite el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica, la protección ambiental y el desarrollo de centros poblados y ciudades sostenibles, con el objetivo de mejorar la calidad de vida, preferentemente con énfasis en la población más vulnerable del país.”
DS N° 086-2003-PCM – Estrategia Nacional Sobre Cambio Climático. (27.10.2003)	• Establece que La Estrategia Nacional sobre Cambio Climático es de obligatorio cumplimiento y debe ser incluida en las políticas, planes y programas sectoriales y regionales en concordancia con lo establecido por Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, así como con los compromisos institucionales contenidos en ella.
Ley General del Ambiente. Ley N° 28611 (15.10.2005)	• Ordena el marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas que aseguren el derecho constitucional al ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida. • Regula el cumplimiento de las obligaciones vinculadas a la efectiva gestión ambiental, • Establece que las autoridades públicas, como los sectores del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, deben reorientar, integrar, estructurar, coordinar y supervisar sus competencias y responsabilidades ambientales bajo criterios, normas y directrices que la Autoridad Ambiental Nacional determine a los propósitos de armonizar y concordar las políticas, planes, programas y acciones públicas orientadas al desarrollo sostenible del país.
N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (05.03.2009)	• Establece los principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que organizan las funciones de fiscalización, supervisión, control y sanción a cargo de las diversas entidades del Estado. • El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, rector del sistema mencionado y organismo adscrito al Ministerio del Ambiente, fiscalizará a quienes no cumplan con la normatividad ambiental e implementará oficinas en el interior del país en coordinación y colaboración con los gobiernos regionales y locales dadas sus competencias y responsabilidades en evaluación, supervisión y fiscalización ambiental.
Política Ambiental Nacional (23.05.2009)	• La Política Nacional del Ambiente se elabora en concordancia con lo dispuesto en la Ley General del Ambiente y otras normas, como Ley de

	Bases de la Descentralización; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales; así como con los tratados internacionales suscritos por el país. Sus ejes se dividen en: 1. Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica; 2. Gestión Integral de la calidad; 3. Gobernanza Ambiental; y 4. Compromisos y oportunidades ambientales internacionales.
Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Ley N° 28245 (24.05.2009)	- El Sistema Nacional de Gestión Ambiental – SNGA, creado por Ley N° 28245, se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, entidades e instituciones públicas de nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales. - Tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente, así como contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Asimismo, el ejercicio de las funciones ambientales a cargo de las entidades pública
Ley General de Residuos Sólidos. Ley N° 27314 (2000)	Indica acciones de educación y capacitación para una gestión de los residuos sólidos eficiente, eficaz y sostenible.
Política Ambiental Sectorial. R.M. N° 165-2007 – VIVIENDA (06.06.2007)	Tiene por finalidad contar con instrumentos que permitan orientar y fortalecer la gestión ambiental en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento para promover el desarrollo urbano – rural de manera equilibrada y sostenible.
Plan de Gestión Ambiental Sectorial 2008 – 2016. R.M. N°218-2008-VIVIENDA (2008)	Tiene como objetivo general la promoción e impulso de las actividades sectoriales en forma sostenible para lograr una mejor calidad del ambiente urbano y rural. Sus objetivos específicos son a) Generar el marco normativo del Sistema de Gestión Ambiental Sectorial buscando la sostenibilidad de la política ambiental; b) Establecer y conducir mecanismos de fiscalización y control ambiental sobre los impactos que generan las actividades de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento; c) Promover e incrementar la participación ciudadana en las actividades sectoriales en pro de la mejora de la calidad ambiental en ámbitos urbanos y rurales; y c) Promover el uso adecuado de los recursos vinculados a las actividades sectoriales, incorporando técnicas de reducción, reutilización y reciclaje.
Reglamento de Protección Ambiental. DS N° 015-2012- VIVIENDA (14.09.2012)	Reglamento aplicado a proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento. Tiene por objeto regular la gestión ambiental sectorial garantizando la adecuada implementación de la Política Nacional del Ambiente y la Política Ambiental Sectorial, así como prevenir, mitigar, controlar y remediar los impactos ambientales negativos derivados de actividades correspondientes a proyectos de inversión del ámbito de competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
Reglamento para la Gestión y Manejo de Residuos de las Actividades de Construcción y Demolición. D.S. N° 003-2013- VIVIENDA.	Clasifica y regula la gestión de residuos sólidos provenientes de obras de construcción y demolición.
Lineamientos de Política para la Promoción de Reuso de Aguas Residuales para riego de áreas urbanas y periurbanas. R.M. N°176-2010–VIVIENDA	Tienen como finalidad de contribuir a la gestión nacional de los recursos hídricos, mediante la inclusión en la política nacional de saneamiento del tratamiento para el reuso de las aguas residuales domésticas y municipales en el riego de áreas verdes urbanas y periurbanas, propiciando de esta manera la sustitución del agua potable, han sido aprobados por medio de resolución del Ministerio de Vivienda, los lineamientos de política correspondientes.
Protocolo de Monitoreo de la Calidad de los Efluentes de las	Tiene como objetivo estandarizar la metodología para el desarrollo del monitoreo de la calidad del agua residual tratada (efluente), de las plantas de

plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas o municipales. R.M. N°273-2013-VIVIENDA	tratamiento de aguas residuales domésticas o municipales (PTAR). Además, es aplicable al agua residual cruda (afluente) que ingresa a la PTAR.
--	--

III.2. Combatir el calentamiento global y adaptarse al cambio climático

La Agenda 2030 establece como Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, numeral 11.6, que para el 2030 se debe reducir el impacto ambiental negativo per-cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

El estudio “Cambio Climático y sus efectos en el Perú”²⁸ indica que al 2030, nuestra economía tendría un PBI real 6.8% menor al que se tendría sin cambio climático. El Perú es uno de los 10 países más vulnerables al cambio climático en el mundo²⁹ y está fuertemente influenciado por la presencia del fenómeno de El Niño.

Las ciudades son particularmente vulnerables y están especialmente expuestas a estos efectos. Las edificaciones, infraestructura y vías tendrán que ser adaptadas para soportar lluvias intensas, las ciudades deberán contar con abastecimiento de agua suficiente y prepararse para potenciales sequías, además de la escases de energía por nuestra alta dependencia a la hidro-energía, el sistema de salud deberá afrontar brotes epidémicos de nuevas enfermedades y olas de calor o frío, la industria y el transporte tendrá que adaptarse a nuevas fuentes energéticas, y la producción alimentaria deberá adecuarse también.

Dado que las emisiones de GEI de Perú son muy bajas en comparación con las de países más desarrollados a nivel mundial, el principio precautorio indica que nuestra mayor prioridad es la adaptación, aunque sin descuidar las acciones de mitigación.

En dicho marco y a partir del liderazgo del MVCS en el “**NAMA de Construcción Sostenible con Visión de Ciudad**”³⁰ –NAMA³¹ –, la propuesta de Política Nacional en Vivienda y Urbanismo plantea incorporar en la planificación y gestión del desarrollo urbano y rural, las Acciones Locales Apropriadas de Mitigación -NAMA- que resulten necesarias y convenientes para lograr la paulatina adaptación de los centros poblados al inexorable cambio climático,

²⁸ Banco Central de Reserva del Perú, 2009

²⁹ Adger, WN, Nick Brooks, Graham Benthams, Maureen Agnew y Siri Eriksen (2004), "Nuevos indicadores de vulnerabilidad y capacidad de adaptación". Proyecto Tyndall IT1.11, Informe Técnico 7, Centro Tyndall para la Investigación del Cambio Climático, Reino Unido, 128 páginas.

³⁰ Cuyo COMITÉ PERMANENTE está conformado por las siguientes instituciones: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas, Colegio de Ingenieros del Perú, Colegio de Arquitectos del Perú, Cámara Peruana de la Construcción, Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología, Sociedad Nacional de Industrias, El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica del Perú, Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y el Perú Green Building Council.

³¹ **Nationally Appropriate Mitigation Actions** (Acciones Nacionales Apropriadas para la Mitigación del cambio climático y calentamiento global)

que contribuyan a disminuir la emisión de gases de efecto invernadero, que permitan ahorros sensibles del consumo de energía eléctrica y de agua potable y que potencien el uso de energías bioclimáticas renovables para el confort y la calidad de vida. La responsabilidad de la implementación de este lineamiento es compartida entre los tres niveles de gobierno, los que establecen las condiciones técnicas, normativas y financieras, según sus competencias. La rectoría es del Sector Vivienda, con la cooperación de organismos multilaterales especializados

El objetivo fundamental del NAMA en zonas urbanas delimitadas existentes o nuevas, es reducir emisiones asociadas de gases de efecto invernadero a partir de optimizar el uso del agua y la energía, promover la gestión eficiente de los residuos sólidos, fomentar la movilidad urbana estructurada, así como la calidad ambiental.

Los objetivos específicos que se espera alcanzar implementando el NAMA en cada ciudad, respectivamente, son:

- Asegurar la aplicación incremental de la Norma Técnica EM.110 - en edificaciones ubicadas en las zonas urbanas delimitadas de las ciudades priorizadas.
- Reducir los Costos de Operación de los Sistemas de Infraestructura o Sistemas de Distribución en las Edificaciones y zonas delimitadas a partir de acciones de renovación y optimización de las redes.
- Asegurar las reducciones en mitigación asociadas al NAMA, así como indicadores asociados a los co-beneficios generados, a través de la construcción de un sistema robusto de indicadores y un esquema de monitoreo, reporte y verificación.
- Asegurar la creación de un mercado sostenido que apoye la ejecución de las acciones identificadas por el NAMA, mediante Herramientas Financieras sólidas.
- Promover y fortalecer las herramientas financieras generadas por bancas de desarrollo como el Fondo MIVIVIENDA S.A. entre otras, con objeto de acelerar la implementación de los objetivos del NAMA, en torno a construcción sostenible.
- Liberar recursos económicos asignados para operación de sistemas ineficientes en las ciudades, edificación e infraestructura, para su reasignación hacia la ampliación del programa, o programas de desarrollo social y económico.
- Promover una ciudadanía con educación, capacidades y que demande edificaciones y ciudades sostenibles.

El conjunto de acciones de implementación del NAMA derivado de los objetivos, apoya de manera directa estrategias de prevención, adaptación y resiliencia en el manejo territorial, reduciendo riesgos de impactos negativos del cambio climático. A través de estas acciones de mitigación, se fomentará la consolidación de territorios resilientes que usan de manera racional los recursos que a la vez permiten reducir los riesgos de pérdidas materiales y de vidas que están generando los fenómenos climáticos extremos cada vez más frecuentes e intensos, como sequías o inundaciones, olas de calor o de frío. Consecuentemente es de primera prioridad la gestión inteligente de la ocupación del territorio para un aprovechamiento óptimo del recurso agua y del recurso suelo, que requerirán a su vez el uso eficiente de energía que se genere con fuentes renovables. Además, se liberarán recursos financieros que, en vez de destinarse a recuperar las zonas siniestradas, se utilizarán para las acciones de prevención, adaptación y resiliencia, evitando las pérdidas

materiales y las pérdidas irreparables de vidas, lo que representará una sustancial reducción del gasto en reconstrucción.

POTENCIALES DE MITIGACIÓN

El “*Estudio sobre el consumo y el uso de energía en hogares del Perú*”³², establece que el consumo promedio en vivienda existente es de 339.64 kWh/mes, a partir del cual se estiman ahorros para vivienda eficiente del orden de 21%, equivalentes a aproximadamente 0.5 ton CO₂eq por año.

Para vivienda nueva, se está precisando las estimaciones de ahorro potencial a partir de la aplicación (aun optativa) del CTCS, sin embargo, se asume que la implementación paulatina del instrumento permitirá alcanzar ahorros en vivienda nueva en cuanto a costos de operación del 50%, equivalentes a un rango aproximado entre 0.75 y 1.10 **ton CO₂eq**³³ por año. El código prevé actualizaciones futuras y ampliaciones, mediante las cuales se estima que los porcentajes de reducción se incrementarán, asegurando una disponibilidad aún mayor de recursos.

El sector de edificaciones comerciales, presenta un caso similar en cuanto a potencial de mitigación. La “*Guía de orientación del uso eficiente de la energía y de diagnósticos energéticos, sector comercial*”³⁴ establece que el consumo promedio en un hotel es de 111.667 kWh/mes en energía eléctrica y de 3.056 gal de GLP/mes en energía térmica. Los ahorros potenciales se estiman en 25.683,4 kWh/mes (23%) y de 611,2 gal de GLP/mes (20%) respectivamente. En términos de toneladas equivalentes de CO₂, las cifras anteriores nos arrojan ahorros potenciales de 221,73ton CO₂eq por año³⁵. Considerando solamente edificaciones comerciales que no contemplan en su uso final la energía térmica (piscinas, lavanderías industriales), las oportunidades de mitigación se elevan a 178,14 ton CO₂eq por año únicamente a partir de energía eléctrica consumida.

Asumiendo una zona de 1.000 edificios, podemos asumir lo siguiente de acuerdo a porcentajes de tipologías de edificaciones.

Cuadro N° 14: Estimación de mitigación de GEI y de ahorro en energía de mil edificios

Totales	%	Unidades	ton CO ₂ eq /año	ton CO ₂ eq Total anual	ton CO ₂ eq 20 años
Vivienda	74,40	744	0,5	372,00	7.440,00
Oficinas	10,30	103	178,14	18.348,42	366.968,40
Otros	2,1	21	221,73	4.656,33	93.126,60
			Mitigación GEI	23.376,75 ton CO₂eq	467.535,00 ton CO₂eq
			Ahorros en energía	40,444.20 kWh	808,884.10 kWh

FUENTE:

Díptico del NAMA DE CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE CON VISIÓN DE CIUDAD.

MVCS-Dirección de Construcción. 2014

Los resultados de las acciones antes detalladas nos permiten identificar que la optimización de una zona, aun partiendo de criterios mínimos, permiten tener un impacto considerable en la reducción de la demanda de recursos de una zona. Estas acciones permiten la realización de acciones complementarias con objeto de optimizar la distribución tanto de

³²Green Energy Consultoría y Servicios, para el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el EEEA de Canadá.

³³Toneladas equivalentes de gas CO₂

³⁴Ministerio de Energía y Minas (MINEM), 2008

³⁵Factores conversión 1kg gas LP = 1.57 kg CO₂eq y 1 MWh = 0,578 tonCO₂eq

agua, como energía y residuos. Considerando que en la mayor parte de las ciudades en el mundo, la infraestructura es generalmente obsoleta y requiere renovaciones mayores.

Respecto al agua, se estima que solo en la ciudad de Lima (ubicada en un desierto y donde habita la tercera parte de la población del país) se desperdicia hasta un 40% del agua (por malos hábitos de consumo, aparatos ineficientes, etc.). El desperdicio representa aproximadamente el consumo mensual de 12 000 viviendas de las zonas periféricas de Lima³⁶. Datos del Fondo MIVIVIENDA S.A., colocan el consumo anual por vivienda de agua en 270m³. Considerando la cifra anterior, el potencial de mitigación a partir de 12000 viviendas asciende a 2.268,00 ton CO₂eq /año. El NAMA contempla la realización de estudios precisos para la evaluación de la mitigación asociada a las reducciones de GEI a partir de la reducción en consumo de agua en el marco del proyecto. Adicionalmente, el NAMA contempla la construcción de una serie de indicadores adicionales, considerado como co-beneficios, debido al alto impacto social y urbano que tiene contemplada la intervención territorial de la NAMA. En este sentido no solamente se identifican los potenciales de reducción de GEI, sino también las reducciones en torno a beneficios de salud, seguridad, adaptación y de resiliencia a partir de la gestión eficiente de recursos en el territorio.

INICIATIVAS DE GOBIERNO LOCALES

En este aspecto, por ejemplo, dos gobiernos locales emblemáticos –entre otros-, han modificado sus normativas urbanas para incentivar buenas prácticas ambientales:

- La Municipalidad Distrital de San Isidro –el Centro Financiero más importante del país-, aprobó mediante Decreto de Alcaldía N° 016-2012-MSI, modificado por el Decreto de Alcaldía N° 010-2013-MSI, incentivos inmobiliarios de mayor altura de edificación, condicionado a la implementación de techos verdes, tratamiento in-situ de aguas residuales, disponibilidad de agua tratada para regadío de área verde pública y/o para uso de bomberos, así como el uso de tecnología domótica para ahorro de energía.
- La Municipalidad Provincial de Trujillo –Metrópolis Regional, 3° ciudad del país-, aprobó mediante Ordenanza N° 001-2012-MPT el Reglamento de Desarrollo Urbano de la Provincia de Trujillo. Dicha norma aporta las siguientes iniciativas:
 - Parámetros urbanísticos y edificatorios. Establece que el área mínima de manzana en una habilitación urbana es de una hectárea (el RNE no establece un mínimo) y que debe tener un sistema vial alterno de ciclovías y alamedas.
 - Además, crea el parámetro “Ratio de Área Verde por Persona”, que se aplica cuando una edificación quiere acogerse al beneficio de incentivos inmobiliarios (mayor densidad y mayor altura de edificación) incorporando área verde natural regada con agua no-potable.
 - Otra modalidad de acogimiento a incentivo inmobiliario es por calidad de vida. Se logra el beneficio si todos los baños completos de la vivienda en multifamiliar son ventilados e iluminados a través de pozos adecuadamente

³⁶Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), Nota de Prensa No 05-2014

diseñados y no de ductos de ventilación y si la edificación en su totalidad tiene un retiro posterior de 3 metros como mínimo.

III.3. Reducir el riesgo de desastres

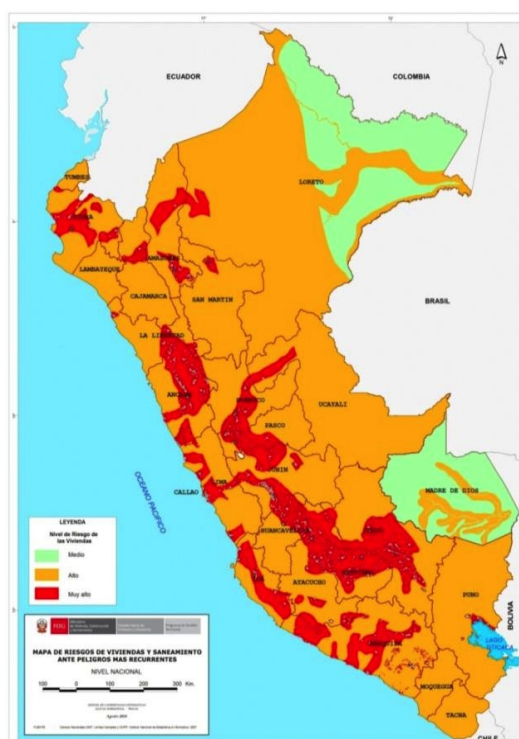
Se estima que 4 millones de viviendas y más de 15 millones de habitantes se encuentran ubicados en zonas potenciales de riesgos ante peligros geológicos y sísmicos.

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -PLANAGERD 2014-2021- plantea los siguientes objetivos estratégicos:

- Desarrollar el conocimiento del riesgo a partir de entidades del SINAGERD que generan y registran información, estudios del riesgo de desastre, en el Sistema Nacional de Información de GRD.
- Evitar y Reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con un enfoque territorial, con entidades del SINAGERD que implementan medidas para la preparación
- Fortalecer la capacidad de respuesta ante emergencias y desastres, desarrollando capacidad de respuesta inmediata y para la atención de emergencias y desastres.
- Fortalecer la capacidad para la recuperación física, económica y social, desarrollando capacidades para la gestión de la Rehabilitación y Reconstrucción, y promoviendo la transferencia del riesgo entre entidades públicas.
- Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres
- Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención.

Cuadro N° 15: **Población y Viviendas localizadas en zonas de muy alto riesgo ante peligros recurrentes**

DEPARTAMENTOS	POBLACION_2007	VIVIENDAS_2007
LIMA	7,842,569	1,907,295
AREQUIPA	1,091,977	321,285
PIURA	1,046,741	251,671
JUNIN	908,853	258,071
CUSCO	905,990	270,102
ICA	685,767	186,600
ANCASH	542,710	175,784
AYACUCHO	476,128	164,594
HUANUCO	442,703	126,236
HUANCVELICA	358,598	117,617
APURIMAC	352,905	129,929
PASCO	219,118	61,508
LA LIBERTAD	199,314	53,709
AMAZONAS	129,194	39,815
CAJAMARCA	122,325	33,774
SAN MARTIN	87,559	22,894
UCAYALI	56,300	15,471
PUNO	48,154	26,156
LORETO	9,790	1,951
TOTAL	15,526,695	4,164,462



III.4. Contaminación del aire

La contaminación del aire en Perú es un tema que adquiere importancia por la creciente industrialización, la migración de la población hacia los centros urbanos, el crecimiento del parque automotor y su escasa renovación, pero también por el uso de combustibles fósiles de baja calidad, provocando daños en la salud y el ambiente (flora, fauna y ecosistemas) y produciendo deterioro de bienes públicos.

Como ejemplo de ello, se observa el aumento continuo del parque automotor nacional de 45 vehículos por cada mil habitantes en el año 2000 a 71 v/1000h en 2012³⁷. Aunque en especialmente notorio en el caso de Lima y Callao (91 y 135 v/1000h en 2000 y 2012 respectivamente), destaca también el departamento de Tacna (99 y 135 v/1000h en 2000 y 2012 respectivamente), sesgo ocasionado probablemente por la presencia de plantas industriales para la conversión de vehículos importados usados.

La presencia de contaminantes en el aire en niveles por encima de los valores establecidos como Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ECA) de Aire no sólo significa una disminución de la calidad del aire, sino una disminución de la calidad de vida de la población con efectos adversos en su salud y en el deterioro del paisaje de la ciudad.

El Informe Nacional del Estado del Ambiente 2009-2011 indica que la contaminación del aire es uno de los principales problemas ambientales del Perú. Señala también que el parque automotor es la mayor fuente de contaminación del aire en el país y que en los últimos años se ha evidenciado una relación directa entre el incremento del número de vehículos y la contaminación del aire. Y, para la metrópoli Lima-Callao, las principales causas de este problema, son el deficiente sistema de transporte urbano con un parque automotor antiguo, mala organización de rutas, sobreoferta de taxis.

El Decreto Supremo Nº 074-2001-PCM, aprobó el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire, estableciendo niveles de concentración máxima para el dióxido de azufre (SO₂), material particulado con diámetro menor o igual a 10 micrómetros (PM₁₀), monóxido de carbono (CO), dióxido de nitrógeno (NO₂), ozono (O₃), plomo (Pb) y sulfuro de hidrógeno (H₂S). El valor anual para el plomo fue fijado con el Decreto Supremo Nº 069-2003-PCM. Mediante el Decreto Supremo Nº 003-2008-MINAM se actualiza el valor de 24 horas para el SO₂ y se incluyen nuevos valores de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para el benceno, los hidrocarburos totales (HT), material particulado con diámetro menor a 2,5 micras (PM_{2,5}) e hidrógeno sulfurado (H₂S) (que era referencial).

³⁷ Fuente: Sistema Nacional de Información Ambiental -SINIA-. MINAM, 2013

El tema del combustible de pésima calidad ha ido mejorando desde la promulgación del Decreto Supremo N° 061-2009-EM, que dispuso el expendio en Lima y Callao de diesel con 50 ppm de azufre como máximo.

La calidad del aire es uno de los temas ambientales que afecta directamente a la población (impacto). En Perú se han tomado acciones tendientes a mejorar la calidad del aire, pero los esfuerzos aún resultan insuficientes, ya que no todas las zonas de atención prioritaria cumplen con los Estándares Nacionales de Calidad del Aire (ECA Aire).

La Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA, perteneciente al Sector Salud, y el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología – SENAMHI, perteneciente al Sector Ambiente, son los organismos que realizan vigilancia y monitoreos de calidad del aire en las zonas de atención prioritaria. De acuerdo a los resultados de los monitoreos realizados, se ha podido determinar cómo se encuentra la calidad del aire en esas ciudades.

Respecto a los resultados de monitoreos puntuales de Dióxido de Azufre, realizados por SENAMHI y DIGESA, 12 de las 13 ciudades monitoreadas mostraron valores por debajo del ECA 24 horas de 80 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Sólo la ciudad de La Oroya, se encuentra superando el ECA, debido a la actividad industrial en la zona. En relación al material particulado con diámetro menor a 10 micrómetros (PM10), de acuerdo a los monitoreos puntuales realizados por DIGESA, SENAMHI y MINAM, al 2012, las zonas de atención prioritaria cumplen con el ECA 24 horas de 150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Destaca el caso de la ciudad de Chiclayo, que presenta una concentración muy cerca al límite.

Gestión de la calidad del aire

Como parte de la intervención del Estado para mejorar la calidad del aire, se determinó declarar algunas ciudades como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), considerando como factores de priorización los siguientes: densidad poblacional, incremento de número de vehículos, «tugurización» de viviendas, incremento de actividades industriales, comerciales y de servicios, incidencia de infecciones respiratorias agudas (IRA), entre otras. Estos problemas inciden en el incremento de contaminantes atmosféricos, deteriorando la calidad del aire y, por ende, la salud y el ambiente. Asimismo, se han elaborado y continúa elaborándose instrumentos de gestión ambiental como los Estándares de Calidad Ambiental para aire, los Límites Máximos Permisibles de diversas actividades productivas, así como los planes de acción en las ciudades priorizadas.

En este sentido, se establecieron 13 zonas de atención prioritaria de calidad del aire en el 2001 (Decreto Supremo N° 074-2001-PCM, 22.06.2001), a las que en el 2012 se adicionaron 18 nuevas zonas, mediante la Resolución Ministerial N° 339-2012-MINAM (28.12.2012). Como medida de prioridad, se inicia la implementación de los denominados Grupos de Estudio Técnico Ambiental de la Calidad del Aire (GESTA), en cada una de esas 31 zonas. Aquella población pertenece a todos los departamentos del país, distribuida en la costa, región andina y la Amazonía.

El Ministerio del Ambiente busca mejorar la calidad de vida de la población de las 31 zonas de atención prioritaria de calidad del aire, a las que, según el INEI, les corresponde a una población estimada al 2015 de 18,104,009 habitantes, que representa el 58,11% de la población nacional.

Los Planes de Acción para la mejora de la Calidad del Aire son instrumentos de gestión ambiental que buscan el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental (ECA) de aire. Su aprobación e implementación tienen la finalidad de mejorar la calidad del aire en las zonas de atención prioritaria y proteger la salud de la población y el ambiente. Las 31 Zonas de Atención Prioritaria de calidad del aire cuentan con Diagnóstico de Línea Base y 20 de ellas ya cuentan con Planes de Acción aprobados e implementados. El Ministerio del Ambiente realiza la supervisión y evaluación del avance de cumplimiento de las medidas planteadas en los planes de acción.

III.5. Ambiente Urbano y Radiación

En atención a este aspecto, el Sector Comunicaciones ha venido impulsando una serie de medidas y acciones de política, las cuales se indican a continuación.

Mimetización de las Antenas y Torres de Telecomunicaciones. - La Ley N° 29022 – Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, en el marco del “Principio Precautorio” señala que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente. En este mismo contexto, el Reglamento de la citada Ley (aprobado por Decreto Supremo N° 003-2015-MTC) ha establecido en la Segunda Disposición Complementaria Final, que el MTC con participación de los Operadores y Proveedores de Infraestructura Pasiva, elaborará un “Plan Gradual de Mimetización de Estaciones de Radiocomunicación”, sujeta a las buenas prácticas internacionales, estableciéndose además los lineamientos para la instalación de las antenas y torres de telecomunicaciones.

Ubicación de la Infraestructura de Telecomunicaciones. - Por otro lado, este Ministerio también aprobó mediante Resolución Ministerial N° 120-2005-MTC/03, la “Norma Técnica sobre Restricciones en áreas de uso público”, estableciendo límites más restrictivos para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, en aquellos lugares en los que se considera que la población podría ser más sensible a la exposición de campos electromagnéticos, tales como hospitales y colegios.

Radiaciones No Ionizantes. - El MTC ha aprobado los Límites Máximos Permisibles de Radiaciones No Ionizantes en Telecomunicaciones, a través del Decreto Supremo N° 038-2003-MTC, modificado por el Decreto Supremo N° 038-2006-MTC. Este Decreto Supremo, basado en criterios estrictamente técnicos, establece los valores máximos que pueden alcanzar las radiaciones que emiten las estaciones base y recoge las recomendaciones internacionales emitidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones – UIT y la Comisión Internacional para la Protección contra las Radiaciones No Ionizantes – ICNIRP. Esta norma garantiza la protección de la salud de las personas que se encuentran cerca de las antenas y torres de telecomunicaciones.

Asimismo, el MTC ha aprobado normas complementarias que guían las acciones de fiscalización y control preventivo y ex – post sobre este tema, estas son:

- Procedimiento de supervisión y control, aprobado por Resolución Ministerial Nº 610-2004-MTC/03.
- Protocolos de medición de radiaciones no ionizantes, aprobado por Resolución Ministerial Nº 613-2004-MTC/03.
- Lineamientos para el desarrollo del Estudio Teórico de Radiaciones No Ionizantes, aprobado por Resolución Ministerial Nº 120-2005-MTC/03.
- Procedimiento para la certificación de equipos de medición de radiaciones no ionizantes, aprobado por Resolución Ministerial Nº 965-2005-MTC/03.

III.6. Ciudades Inteligentes y Sostenibles

"Una Ciudad Inteligente y Sostenible es una ciudad innovadora que aprovecha las Tecnologías de la Información y la Comunicación -TIC- y otros medios para mejorar la calidad de vida, la eficiencia del funcionamiento y los servicios urbanos y la competitividad, al tiempo que se asegura de que responde a las necesidades de las generaciones presente y futuras en lo que respecta a los aspectos económicos, sociales y medioambientales"³⁸.

Los servicios que se integren a las ciudades inteligentes solo podrán ser ofrecidos sobre la base de una infraestructura de red de banda ancha que utilice en su diseño la implementación de nuevas tecnologías TIC, esto permitirá diseñar servicios y soluciones a la medida para el hogar, los negocios y la ciudad en temas relacionados al transporte, energía, agua, seguridad, entre otros.

Cabe agregar que con el uso de las TIC, se puede controlar mejor diversas variables ambientales (sonidos, gases, temperatura, humedad, etc.), de prestación de servicios públicos (medidores inteligentes de agua, de energía eléctrica, de gas, etc.), de transporte (paneles con mensajes automáticos, semáforos inteligentes, peajes inteligentes, etc.), mejorar la comunicación entre las personas para situaciones de emergencia (sistemas de alerta temprana, videocámaras, geocalización de equipos, etc.), entre otros aspectos que no sólo mejorarían la calidad de vida de las personas, sino que buscan un aprovechamiento eficiente de la energía, reduciendo dramáticamente su consumo y contribuyendo a la sostenibilidad del medio ambiente.

Convertirse en una ciudad inteligente es una tendencia de países adelantados, la cual solamente es posible a largo plazo con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En este contexto, en el Perú el Sector Comunicaciones viene evaluando políticas que puedan viabilizar y acelerar la incorporación de las TIC en los entornos urbanos con el objetivo de coadyuvar a la mejora de la calidad de vida y la sostenibilidad dentro de las ciudades. Por ello, consideramos importante considerar este nuevo concepto en las políticas de desarrollo de ciudades que se formulen en adelante.

³⁸ Fuente: <http://www.itu.int/es/ITU-T/focusgroups/ssc/Pages/default.aspx>

III.7. Lecciones aprendidas y desafíos en los ámbitos de Ambiente y Urbanización

La temática ambiental es absolutamente transversal en el quehacer público y privado en el País, y viene generando conciencia tanto desde las más altas esferas del Estado -la COP 20 en Lima en 2015 fue fundamental en ese sentido-, cuanto en los ámbitos empresariales, profesionales y académicos.

El compromiso nacional de adaptarse al inexorable cambio climático y de aportar a la defensa y mejora del ambiente, debe traducirse paulatinamente en la mejora sustancial de los procesos de planificación e implementación del desarrollo urbano, en dotar de las mejores condiciones de seguridad ante eventos de desastre natural, como también en las buenas prácticas urbanísticas del crecimiento inmobiliario.

Alineado con el Objetivo 11.5 de la Agenda 2030, que indica reducir de forma significativa el número de muertes y de personas afectadas por los desastres naturales, incluidos los relacionados con el agua, y reducir sustancialmente las pérdidas económicas directas vinculadas al producto interno bruto mundial causadas por los desastres, así como en concordancia con los lineamientos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre y desde los enfoques territorial y de desarrollo sostenible, la propuesta de Política Nacional en Vivienda y Urbanismo plantea reforzar en la planificación urbana y rural los mecanismos de prevención, de mejoramiento de la capacidad de respuesta y de aprendizaje ex post, que garanticen altos niveles de resiliencia de los centros poblados. La rectoría, articulación y coordinación recae en el Sector Vivienda. El rol ejecutor está a cargo de los Gobiernos Locales.

Asimismo, el Sector Vivienda optimiza la atención de las necesidades habitacionales de la población que queda afectada por desastres. En tal sentido, prevé la implementación de las mejores condiciones posibles de habitabilidad en el sitio propio o en sitio alternativo. Impulsa permanentemente procesos de innovación en pautas de diseño y en sistemas constructivos de hábitats temporales, que se adecuen a la diversidad social, cultural, geográfica y ambiental de cada caso. La rectoría recae en el Sector Vivienda, en coordinación con las entidades componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre. El rol financiero recae en el Ministerio de Economía y Finanzas.

IV. Gobernanza Urbana y Legislación

IV.1. Mejora de la legislación urbana. De Hábitat II a Hábitat III

EN MATERIA URBANÍSTICA Y EDIFICATORIA

Una mejora sustancial en las últimas dos décadas ha sido la **Aprobación del Reglamento Nacional de Edificaciones –RNE-**, el 5 de mayo de 2006 mediante Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA. Éste reemplazó al Reglamento Nacional de Construcciones que estuvo vigente por 36 años.

Tiene por objeto normar los criterios y requisitos mínimos para el Diseño y ejecución de las Habilitaciones Urbanas y las Edificaciones, permitiendo de esta manera una mejor ejecución de los Planes Urbanos. Es la norma técnica rectora en el territorio nacional que establece los derechos y responsabilidades de los actores que intervienen en el proceso edificatorio, con el fin de asegurar la calidad de la edificación. Es de aplicación obligatoria para quienes desarrollen de habilitación urbana y edificación en el ámbito nacional, cuyo resultado es de carácter permanente, público o privado.

Las Municipalidades Provinciales pueden formular Normas complementarias en función de las características geográficas y climáticas particulares y la realidad cultural de su jurisdicción. Dichas normas deberán estar basadas y concordadas con lo dispuesto en el presente Reglamento.

El RNE comprende tres títulos.

- El Título Primero norma las Generalidades y constituye la base introductoria a las normas contenidas en los dos Títulos siguientes.
- El Título Segundo norma las Habilitaciones Urbanas y contiene las normas referidas a los tipos de habilitaciones, los componentes estructurales, las obras de saneamiento y las obras de suministro de energía y comunicaciones.
- El Título Tercero norma las Edificaciones y comprende las normas referidas a arquitectura, estructuras, instalaciones sanitarias e instalaciones eléctricas y mecánicas.

Su ágil estructura en base a Normas Técnicas individuales hace posible su permanente actualización.

EN MATERIA DE EQUIPAMIENTO URBANO

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento –MVCS- viene elaborando una nueva propuesta de Estándares de Urbanismo, para actualizar el Sistema Nacional de Equipamiento Urbano que data de 1976.

Los Estándares de Urbanismo permiten al planificador urbano –a través de INDICADORES- evaluar los niveles de atención de los distintos tipos de equipamiento de un sector urbano consolidado en crecimiento, para determinar el requerimiento de área de terreno para cubrir el déficit –si lo hubiere-. De igual modo, en las áreas de expansión que se planifiquen, se determina el requerimiento de terreno para los equipamientos nuevos. Para ambos casos se consigna aspectos cualitativos de ubicación, anteponiendo las recomendaciones de la Norma Técnica de Diseño de Infraestructura de cada Sector respectivo.

Los INDICADORES determinan equipamientos MÍNIMOS basados en el análisis de casuística de una muestra de ciudades y en criterios de Competitividad Territorial.

Un aspecto importante en la presente propuesta de Estándares de Urbanismo es el conjunto de Escalas de Equipamiento que se definen de acuerdo a su aforo total (usuarios y personal permanente) en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 17: Escalas de Equipamiento Urbano

ESCALA DE EQUIPAMIENTO	AFORO TOTAL	LOCALIZACIÓN	EQUIVALENCIA (aproximada)	
			Educación	Salud
MAYOR	Más de 5,000	Expresa y Arterial	E3, E4	H3, H4
MEDIANO	De 1,101 á 5,000	Expresa, Arterial y Colectora	E2, E3, E4	H3, H4
MENOR	De 301 á 1,100	Arterial, Colectora y Local Principal	E1, E2, E3, E4	H3, H4
BÁSICO	De 61 á 300	Colectora y Local Principal	E, E1 (Primaria)	H1, H2, H3, H4
VECINAL	Hasta 60	Local Principal y Local Secundaria	E	H1 E12

Fuente:

Propuesta de Estándares de Urbanismo, MVCS-DGPRVU, 2015

EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL / URBANA

El MVCS, como parte de sus funciones, elabora las políticas marco y macro –nacionales- de la planificación del territorio y de la gestión urbana. Las encargadas de planificar, gestionar, controlar y sancionar en términos urbanos son las municipalidades provinciales y distritales, por mandato de su Ley Orgánica, siempre dentro del marco de las políticas nacionales.

En el año 2011 se aprobó la actualización vigente del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano -RATDU-, mediante el Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA. Contiene las disposiciones nacionales que permiten la elaboración e implementación de los instrumentos de planificación urbana, como son el Plan de Acondicionamiento Territorial -de alcance provincial-, el Plan de Desarrollo Metropolitano -de aplicación en la metrópoli nacional y metrópolis regionales-, el Plan de Desarrollo Urbano -aplicable a ciudades Mayores e Intermedias-, el Esquema de Ordenamiento Urbano, el Plan

Específico y el Planeamiento Integral. Asimismo, regula aspectos de gestión urbana como la Zonificación General de Usos del Suelo y la Unidad de Gestión Urbanística.

Con el objetivo de reformar la legislación urbana en el país y adecuarse a la inexorable tendencia hacia lo urbano, el MVCS se ha abocado a implementar el **SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE –SINADUS**.

Para ello ha elaborado el proyecto de Ley de Creación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible (ad-portas de iniciarse su debate en el Congreso de la República) así como la actualización del RATDU. Viene elaborando además las nuevas POLÍTICAS NACIONALES EN VIVIENDA URBANISMO y ha aprobado la normativa del leasing inmobiliario.

“Es precisamente éste uno de los elementos más saltantes de las reformas que está evaluando el MVCS: lo que puede denominarse a partir de la literatura de otros sistemas latinoamericanos como Sistema de Gestión Territorial Integral, es básicamente lo que en los proyectos normativos que se encuentran en evaluación se presentan como el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible –SINADUS.”³⁹

El SINADUS está estructurado en tres dimensiones:

- Planificación Urbana
- Gestión del Suelo
- Financiamiento del Desarrollo Urbano

La norma actual no prevé ninguna autoridad en el más alto nivel de gobierno, que permita una adecuada interacción entre los distintos actores, sectores y niveles de gobierno. Para llenar este vacío, la propuesta del SINADUS es establecer un nuevo sistema que incluiría la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible, con la presencia de:

- i) El Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento (quien preside el Consejo)
- ii) El Ministro de Economía y Finanzas
- iii) El Ministro de Transportes y Comunicaciones
- iv) El Ministro de Cultura
- v) El Ministro del Ambiente
- vi) El Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)
- vii) El Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)
- viii) El Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
- ix) El Jefe del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres (CENEPRED)

EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD

³⁹ RAS Programático-Planificación, Suelo Urbano y Oferta de la Vivienda. Grupo Banco Mundial para la DGPRVU-MVCS, setiembre 2015

El Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), creado por D.S. N° 024-2002-PCM, es la instancia encargada de desarrollar el Plan Nacional de Competitividad con el objeto de mejorar la capacidad del Perú para competir en el mercado internacional. Con este propósito el Consejo aprobó la Agenda de Competitividad 2014-2018 “Rumbo al Bicentenario”, compuesto por 8 líneas estratégicas y 65 metas definidas por los sectores privado, público y académico⁴⁰.

Una de las líneas estratégicas denominada “Facilitación de Negocios” contempla el Componente denominado “Optimización en la planificación y gestión del territorio”, dentro del cual se han trazado como metas lo siguiente: (i) 10 regiones con perfil productivo de su territorio acorde con la política de ordenamiento territorial (ii) 40% de proyectos de inversión contenidos en los Planes Urbanos (ciudades de más de 200 mil habitantes en proceso de implementación y (iii) implementación de una plataforma de información catastral única, como medio para la definición de posibilidades de inversión en áreas geográficas⁴¹.

Cabe destacar que otros componentes de la agenda también se encuentran metas vinculadas con el desarrollo de las ciudades, tales como infraestructura logística y de transportes, tecnología de la información y comunicaciones; las cuales han alcanzado un nivel importante de avance. Entre ellos, se destacan la ejecución de proyectos de infraestructura en 4 corredores estratégicos, avance de la red dorsal nacional al 60.2% en capitales de provincia, entre otros aspectos.

El CNC está facultado a convocar equipos técnicos de trabajo conformadas por los sectores público, privado y academia, para identificar y hacer seguimiento de las reformas prioritarias en materia de competitividad.

En cuanto a estrategia de competitividad de ciudades, destaca el “Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal” del MEF. Este Programa fue creado mediante Ley N° 29332 y modificatorias e implica una transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas en un periodo determinado. Dichas metas son formuladas por diversas entidades públicas del Gobierno Central y tienen como objetivo impulsar determinados resultados cuyo logro requiere un trabajo articulado con las municipalidades.

El Programa es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), orientado a promover las condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a la mejora continua y sostenible de la gestión local, cuyos objetivos son:

1. Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
2. Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto.

⁴⁰ El contenido completo de la Agenda de Competitividad se encuentra en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cnc.gob.pe/web/pagina.php?plD=1521>

⁴¹ Los avances en aquellas metas pueden encontrarse en <http://www.cnc.gob.pe/web/pagina.php?plD=647#>

3. Reducir la desnutrición crónica infantil en el país.
4. Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local.
5. Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
6. Prevenir riesgos de desastres.

Las Municipalidades se clasifican en cuatro tipos -de acuerdo a su población-, y deben cumplir un conjunto de metas en plazos determinados anualmente. El total de metas que el MEF ha establecido para el año 2016 son:

- META 1 Formulación e implementación del Plan Local de Seguridad Ciudadana.
- META 2 Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en viviendas urbanas del distrito, según los porcentajes categorizados.
- META 3 Formulación del Plan de Desarrollo Local Concertado - PDLC.
- META 4 Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones.
- META 5 Formulación e implementación del Plan Local de Seguridad Ciudadana.
- META 6 Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en viviendas urbanas del distrito, según los porcentajes categorizados.
- META 7 Diagnóstico del nivel de accesibilidad urbanística para las personas con discapacidad y movilidad reducida.
- META 8 Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones.
- META 9 Acceso al módulo de solicitudes, registro y actualización de las obras en ejecución en el Sistema de Información de Obras Públicas - INFOBRAS.
- META 10 Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones.
- META 11 Programar una cifra igual o superior al 20% del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2017 en los programas presupuestales priorizados.
- META 12 Acceso, capacitación y registro de las obras en ejecución en el Sistema de Información de Obras Públicas - INFOBRAS.
- META 13 Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones.
- META 14 Programar una cifra igual o superior al 25% del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2017 en los programas presupuestales priorizados.
- META 15 Formulación e implementación del Plan Local de Seguridad Ciudadana.
- META 16 Actualización de la información para la gestión del riesgo de desastres.

- META 17 Implementación del control interno (fase de planificación) en el proceso de contratación pública.
- META 18 Implementación de Escuelas Deportivas orientadas a la masificación.
- META 19 Implementación de medidas correctivas de bajo costo en puntos negros de accidentes de tránsito priorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC.
- META 20 Elaboración del padrón municipal de vehículos de transporte y comerciantes de alimentos agropecuarios primarios y piensos.
- META 21 Efectividad corriente del Impuesto Predial, registro de información en el aplicativo informático e información sobre el hipervínculo “tributos municipales”.
- META 22 Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones y alineamiento igual o mayor al 70%.
- META 23 Emitir pronunciamiento sobre las condiciones de seguridad en los plazos señalados en el instructivo y publicar la información vinculada con el procedimiento de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones en el Portal Web Institucional.
- META 24 Exigir los requisitos contemplados en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, emitir la licencia en los plazos consignados en el instructivo y publicar en el Portal Web Institucional la información vinculada con el procedimiento.
- META 25 Emitir la Licencia de Edificaciones y Habilitaciones Urbanas en los plazos señalados en el instructivo, de conformidad con lo regulado en las normas vigentes y publicar la información vinculada con el procedimiento en el Portal Web Institucional.
- META 26 Formulación e implementación del Plan Local de Seguridad Ciudadana.
- META 27 Actualización de la información para la gestión del riesgo de desastres.
- META 28 Implementación del control interno (fase de planificación) en el proceso de contratación pública.
- META 29 Calidad en la atención y promoción de factores de protección para niñas, niños y adolescentes desde la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente - DEMUNA.
- META 30 Implementación de Escuelas Deportivas orientadas a la masificación.
- META 31 Creación o adecuación del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor - CIAM.
- META 32 Incremento de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 de diciembre de 2015 en un porcentaje señalado en el instructivo, registro completo de información en el aplicativo informático e información sobre el hipervínculo “tributos municipales”.
- META 33 Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones y alineamiento igual o mayor al 70%.
- META 34 Exigir los requisitos contemplados en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, emitir la licencia en los plazos consignados en el instructivo y publicar en el portal web Institucional la información vinculada con el procedimiento de licencia y de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones.

META 35 Asignación presupuestal al Área Técnica Municipal, en el Presupuesto Institucional de Apertura 2017 para el funcionamiento y gestión de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

META 36 Implementar la Disposición Final Segura de Residuos Sólidos recolectados por el servicio municipal de limpieza pública.

META 37 Acceso al módulo de solicitudes, registro y actualización de las obras en ejecución en el Sistema de Información de Obras Públicas - INFOBRAS.

META 38 Incorporación de la función de sanidad animal para la asistencia técnica en la prevención y control de enfermedades parasitarias a nivel local.

META 39 Gobierno Local fortalecido en la gestión institucional para brindar asistencia técnica a productores locales en el manejo integrado de plagas.

META 40 Determinación del estado de transitabilidad y nivel de intervención de los caminos rurales.

META 41 Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones y alineamiento igual o mayor al 60%.

META 42 Creación, adecuación o reactivación del Área Técnica Municipal para la gestión de los servicios de agua y saneamiento.

META 43 Acceso, capacitación y registro de las obras en ejecución en el Sistema de Información de Obras Públicas - INFOBRAS.

META 44 Fortalecimiento de condiciones para una atención de calidad en la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente - DEMUNA.

META 45 Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones y alineamiento igual o mayor al 60%.

Como producto de los avances de la agenda, en los últimos años, se han emitido diversas normas que promueven la competitividad urbana y territorial

- Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad (Ley 30224)
- D.S. que reglamenta los procesos especiales de saneamiento físico-legal y reglas para la inscripción de transferencias y modificaciones físicas de predios sujetos a trato directo o expropiación (D.S. 011-2013-Vivienda)
- Ley que modifica diversas leyes para facilitar la Inversión, Impulsar el Desarrollo Productivo y el Crecimiento Empresarial (Ley 30056)
- D.S. que declara de Interés Nacional y Prioritaria la Promoción y Agilización de la Inversión (D.S. 104-2013-EF)
- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado y liberación de Interferencias (D.L. N° 1192)
- D.S. que Reglamenta las Iniciativas Privadas Cofinanciadas Priorizadas (D.S. 005-2013-EF)

- Ley que establece Priorización de Iniciativas Privadas Cofinanciadas para cierre de Déficit de Infraestructura y Servicios Públicos (Ley 29951)
- Ley de la Promoción a la Competitividad Productiva (Ley 29337)

Asimismo, hay planes que promueven la competitividad urbana y territorial, como el Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudades en Zonas de Frontera 2013-2021, elaborado por la Comisión Multisectorial creada por el D.S. 083-2012-PCM, en cuyas Estrategias desarrolla la Promoción de la Competitividad Urbana de Ciudades en Zonas de Frontera y en sus Políticas Generales de Desarrollo Urbano Sostenible establece las Políticas de Competitividad Urbana.

EN MATERIA DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, la tercera disposición complementaria transitoria y final de la Ley N° 28335 y el artículo 23° del Decreto Legislativo N° 1033, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas -CEB- es la autoridad competente para conocer los actos y disposiciones, así como cualquier otra modalidad de actuación de las entidades de la administración pública, incluso en el ámbito municipal o regional, que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irrazonablemente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, así como para velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa.

Por su parte, en concordancia con los referidos dispositivos legales, el artículo 2° de la Ley N° 28996 define a las barreras burocráticas como aquellos actos, disposiciones y otras actuaciones administrativas emitidas y/o ejecutadas por las entidades de la administración pública en el ejercicio de su función administrativa que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que restringen el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado formal o que contravienen las normas y principios de simplificación administrativa.

La Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, y su reglamentación recoge la facultad de la Comisión de Barreras Burocráticas a que pueda iniciar de oficio el procedimiento respectivo contra la municipalidad infractora, así como a imponer sanciones y multas al funcionario o servidor público o a cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que aplique u ordene la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, de conformidad con el artículo 26 BIS del Decreto Ley N° 25868, Ley de Organización y Funciones del INDECOPI.

Los tipos de barreras burocráticas que han sido detectadas en los procedimientos en materia de edificaciones de las municipalidades distritales y provinciales de Lima Metropolitana y el Callao, en las cuales la Comisión de Barreras Burocráticas ha iniciado una investigación o un procedimiento de oficio son las siguientes:

a. Exigencia de requisitos máximos a los establecidos en la Ley N° 29090

En donde se ha podido identificar que algunas entidades exigen a los administrados requisitos no contemplados en la Ley N° 29090 (y modificatorias) y/o en el Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA (y modificatorias).

b. Monto de determinación de los derechos de trámite

En la cual se ha logrado detectar que algunas entidades respecto a los montos por derecho de trámite realizan una inadecuada determinación de estos, debido a que no han sido determinados en función al importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación y, en su caso, por el costo real de producción de documentos que expida la entidad.

c. Desconocimiento del silencio administrativo positivo

En donde se ha podido apreciar que diversas municipalidades aplican el silencio administrativo negativo en sus procedimientos, siendo, que únicamente para las habilitaciones urbanas de oficio y los proyectos de habilitación urbana y/o de edificación en bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación o ubicados en el entorno de dichos inmuebles o predios, se aplica el silencio administrativo negativo.

d. Plazos

Se ha detectado la aplicación de plazos mayores a los establecidos en la Ley N° 29090 (y modificatorias).

e. Calificación del procedimiento

Se ha determinado que diversas municipalidades efectúan una calificación no acorde con los dispositivos en materia de edificaciones, debido a que establecen un plazo y un silencio administrativo (positivo o negativo) a diversos procedimientos de aprobación automática, señalados como tal en la Ley N° 29090.

La CEB, en mérito a las facultades otorgadas por los dispositivos antes mencionados, realiza actuaciones de oficio con la finalidad de detectar las posibles barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que se encuentren en los dispositivos emitidos por las municipalidades distritales y provinciales de Lima Metropolitana y el Callao, siendo materia de análisis los textos únicos de procedimientos administrativos – TUPA de cada entidad, así como otros dispositivos que regulen procedimientos relacionados en materia de edificaciones.

Desde junio de 2013 hasta marzo de 2016, un total de 442 barreras burocráticas han sido eliminadas a causa de las acciones de oficio que ha efectuado la CEB a través de investigaciones (166 casos) y por el inicio de procedimientos (276 casos de oficio y sancionadores).

Sobre este punto, cabe agregar que con la Ley N° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de la Infraestructura en Telecomunicaciones y su Reglamento, se establece un régimen especial y temporal en todo el territorio nacional para la instalación y expansión de infraestructura de telecomunicaciones; precisando que las autorizaciones para instalar infraestructura de telecomunicaciones por parte de los gobiernos locales son de aprobación

automática. Ello sin duda, viene contribuyendo a reducir las barreras para el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones impuestas por los gobiernos locales.

IV.2. Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales

El Perú es uno de los países más centralizados de Latinoamérica. Experimentó primero uno de los más interesantes esfuerzos descentralizadores en los años 80. En esta década poder, responsabilidades, y recursos financieros fueron transferidos a las municipalidades. Luego, en los años 90, el país ingresó en un acelerado proceso de “recentralización”. Proceso que fue revertido en la década del 2000, con un nuevo intento de descentralización. A pesar de esto, la autonomía municipal aún persiste, en especial fuera de Lima. Esto permite a Alcaldes con capacidad de propuesta y voluntad política e institucional clara la posibilidad de tomar el liderazgo y promover el desarrollo local sostenible.

La Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, indica en el Título I, como su primer objetivo a nivel económico, el **“Desarrollo económico auto sostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialidad productiva”**, lo cual encaja en la dimensión territorial.

La descentralización político-económica es un largo proceso cuyo objetivo es garantizar el desarrollo regional equilibrado, una de cuyas estrategias es la transferencia de funciones sectoriales del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, con el respectivo desarrollo de capacidades para asumir las nuevas funciones. Dicha transferencia es fundamental en el entendido de que los gobiernos sub-nacionales se encuentran más próximos a la población de sus jurisdicciones y podrían atenderlos con mayor celeridad y menor gasto. Para ello, los principios de la descentralización consignados en la Ley de Bases son:

- Subsidiariedad para evitar duplicidad y superposición de funciones.
- Selectividad y proporcionalidad en función de la capacidad efectiva de gestión del respectivo gobierno regional o local.
- Provisión de recursos humanos, financieros, técnicos y materiales.
- Concurrencia de los tres niveles de gobierno en el ejercicio de las competencias compartidas.

“A pesar de que el proceso de descentralización ha transferido competencias y funciones y dotado de mayores recursos a los gobiernos sub nacionales aún no han gastado de manera eficaz y eficiente todos los recursos que les han sido transferidos para cerrar las brechas existentes. Entre el 2005 y el 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales se ha incrementado en 143%. Asimismo, los gobiernos locales manejaron 183% más presupuesto en el 2012 que en el 2007 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013).

El problema de fondo es que dichas transferencias no han sido acompañadas de todos los recursos, capacidades y controles necesarios para un gasto de calidad, acorde con la

diversidad de realidades regionales y locales. Como resultado, el desempeño de los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales ha sido heterogéneo.⁴²”

En la propuesta de Política Nacional en Vivienda y Urbanismo del MVCS, el Eje de Política 6 - Desarrollo Integral de Capacidades-, tiene como objetivo específico: “Impulsar la competitividad de las ciudades a partir de actividades de fortalecimiento institucional y de transferencia de capacidades a los gobiernos regionales, locales y demás actores.”

En el marco de la articulación territorial para la implementación de la Política Nacional, se refuerza la integración y la acción sinérgica con actividades conjuntas y permanentes de gestión urbana, de regulación y de investigación del hábitat, entre los tres niveles de gobierno, instituciones no gubernamentales, sector privado y población. Las investigaciones se enmarcan, preferentemente, en los objetivos y lineamientos del mecanismo de observación urbano-habitacional.

Respecto al fortalecimiento de Gobiernos Regionales y Locales, el MVCS realiza anualmente diversos seminarios de Fortalecimiento de Capacidades en tres fases:

- I Fase - Gestión del Desarrollo Territorial y Urbano; Programas de Vivienda; Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades; Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo Gral.; entre otros.
- II Fase - D.S. N° 004-2011-VIVIENDA y Sistema de Inversiones para Planes de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Política Habitacional; D.S. N° 008-2013-VIVIENDA.
- III Fase - Ley N° 29090: Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones; Difusión del RNE. Reglamento Nacional de Edificaciones-, actualizado; Programas de Vivienda Techo Propio y Nuevo Crédito MIVIVIENDA.

Asimismo, lleva a cabo seminarios de Fortalecimiento de Capacidades en el Cumplimiento de Normas y Reducción de Vulnerabilidad

Las ciudades en las que se han realizado los seminarios desde el 2012 a la fecha son Piura, Cusco Tumbes, Huacho, Chiclayo, Chachapoyas, Lima, Jaén, Iquitos, Huánuco, Cajamarca, Arequipa, Abancay, Ucayali, Tacna, San Martín, Puerto Maldonado, Trujillo Andahuaylas y Chíncha.

IV.3. Mejora de la participación en el desarrollo urbano

PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

⁴² “Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú”. Contraloría General de la República-PNUD-Apoyo Consultoría. Lima, enero 2014

Se ha normado la participación de actores urbanos en tres procesos: elaboración de Plan de Acondicionamiento Territorial, elaboración de Plan de Desarrollo Urbano y proceso de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana.

- **En la elaboración del Plan de Acondicionamiento Territorial**

La Resolución Directoral N° 011-2015-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU aprobó el Manual para la Elaboración de Planes de Acondicionamiento Territorial –Manual PAT- que establece mecanismos de participación ciudadana con el objetivo de lograr estructurar una agenda compartida de gestión e implementación del Plan, garantizando la viabilidad social del mismo.

Los actores claves que intervienen en el desarrollo del territorio se pueden clasificar en: *Agentes económicos y empresarios, *Empresas y operarios que proveen los servicios básicos, *Organismos de la administración pública y *Representantes de organizaciones de la comunidad.

La participación de estos actores sociales y agentes económicos se da mediante los siguientes mecanismos: *Los talleres participativos, *Las mesas de trabajo y *Focus group, entre otros.

La participación y consulta ciudadana previa a la aprobación del PAT tiene los siguientes momentos clave:

a. LA CONVALIDACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO COMPARTIDO.

La interpretación de los problemas del territorio no es tarea exclusiva del equipo técnico encargado de facilitar la formulación del Plan; este tiene que participar y consultar a la comunidad las cifras obtenidas y las primeras conclusiones, a fin que los sectores y agentes del centro urbano puedan expresar sus opiniones. En este sentido se recomienda que, en un taller participativo, el equipo técnico realice exposiciones informativas y motivadoras; posteriormente, mediante métodos interactivos, se identifiquen y prioricen los principales problemas territoriales.

b. LA FORMULACIÓN CONJUNTA DE UNA VISIÓN DE FUTURO.

Es el elemento más importante de un plan de acondicionamiento territorial y necesariamente tiene que construirse con la participación de la comunidad, de lo contrario, no se tendría el sustento necesario para la formulación de propuestas, que nacen y se originan a partir de un objetivo y meta común. Este ejercicio se debe realizar en espacios de participación, como son los talleres participativos.

c. LA CONSULTA PERMANENTE Y SISTEMÁTICA EN TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO.

Las mesas de trabajo y talleres participativos son mecanismos que servirán para, en cada etapa de la elaboración del Plan, ir consultando las propuestas específicas. Lo ideal es que cada instrumento de gestión de desarrollo urbano sea lo suficientemente consultado con la comunidad, a fin que cuando sea aprobado, la población se sienta identificada con el mismo.

- **En la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano**

La Resolución Ministerial N° 325-2009-VIVIENDA aprobó el Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano, a través del cual se garantiza la participación de diversos actores urbanos, cuyas propuestas deban ser insertadas en la dinámica social del centro urbano, con la meta de lograr la concertación de proposiciones y una agenda compartida para la gestión e implementación del plan, que al final será el componente que evaluará la efectividad del mismo.

Tanto los actores clave como los mecanismos de participación y consultas son iguales a los del PAT. Las mesas de trabajo y talleres participativos son mecanismos que servirán para, en cada etapa de la elaboración del Plan, ir consultando las propuestas específicas.

Lo ideal es que cada instrumento de gestión de desarrollo urbano sea lo suficientemente consultado con la comunidad, a fin que cuando sea aprobado, la población se sienta identificada con el mismo.

- **En el proceso de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana**

El Reglamento de la Ley N° 29415 regula los procedimientos y las disposiciones establecidas en dicha norma para el saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de Renovación Urbana. Establece como primer mecanismo participativo la “Identificación a propuesta de parte”, que se inicia por la presentación a la Municipalidad respectiva de una solicitud del grupo de moradores/poseedores de los predios que desean formar asociaciones de vivienda, con expectativas de acogerse a los beneficios de la Ley y este Reglamento.

Posterior a ello, la participación de los moradores/poseedores es permanente en todas las fases del proceso, habida cuenta que serán los beneficiarios directos del mismo. Incluye el alojamiento temporal en un terreno del Estado mientras dure la obra física de la renovación urbana.

PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE APROBACIÓN

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano vigente –así como su propuesta de actualización hoy en debate- establece pautas concretas que garantizan la participación de todos los actores sociales interesados, en la aprobación de los instrumentos de planificación urbana de los Gobiernos Locales Provinciales y Distritales.

Para los casos de Planes de Acondicionamiento Territorial, de Desarrollo Metropolitano y de Desarrollo Urbano, que son elaborados por las Municipalidades Provinciales, la norma exige que el proyecto del Plan se exhiba en sus locales y en las Municipalidades Distritales de su jurisdicción y a través de su página Web, durante treinta días calendario.

El proyecto del Plan respectivo se remite al MVCS, al respectivo Gobierno Regional y a las Municipalidades distritales del ámbito de actuación y/o intervención del Plan, pudiendo emitir sus opiniones técnicas sustentadas dentro del plazo de treinta días establecido y dentro del marco de sus competencias, de considerarlo pertinente. El MVCS, como ente rector del Urbanismo y Desarrollo Urbano, emite su opinión técnica en caso lo considere

necesario, a través de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, a fin de verificar si el mismo se encuadra dentro del marco de la política sectorial nacional, siendo esto relevante para su aprobación final.

La Municipalidad Provincial, dentro del plazo antes señalado, realizará una **Audiencia Pública** sobre el contenido técnico del Plan, convocando en particular a los organismos del Gobierno Nacional, Regional y Distrital, así como a las universidades, organizaciones de la sociedad civil e instituciones representativas del sector empresarial, profesional y laboral de la jurisdicción.

Las personas naturales o jurídicas de la jurisdicción provincial, formularán sus observaciones, sugerencias y recomendaciones, técnicamente sustentadas y por escrito, dentro del plazo establecido.

El equipo técnico responsable de la elaboración del Plan, en el término de quince días calendario posteriores al plazo establecido, evaluará e incluirá, de ser el caso, las sugerencias y recomendaciones o las desestimaré. Con ello se da fin al proceso participativo.

Evaluación

Hoy en día hay más oportunidades para participar alrededor de planes de desarrollo locales o regionales, de concertar, de trabajar alrededor de propuestas de largo plazo e incluso a través de los **presupuestos participativos**. Se está haciendo uso de prácticas innovadoras para mesas de trabajo, comités de gestión y otros mecanismos para canalizar más y mejor participación, tanto en procesos de colaboración, de consulta, de cooperación como en la toma de decisiones, en base a relaciones paritarias entre la comunidad y la autoridad.

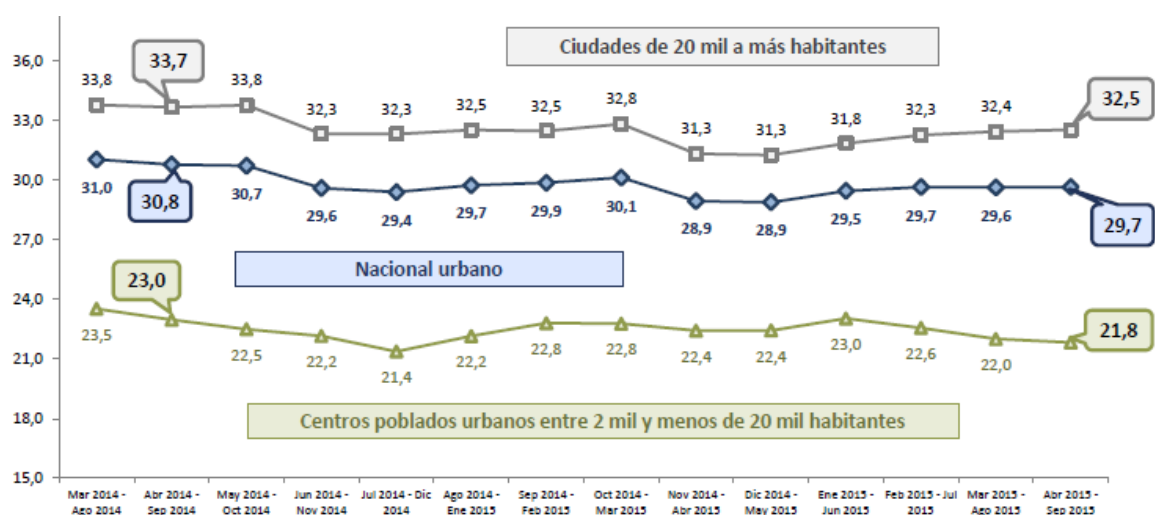
IV.4. Mejora de la seguridad urbana

Entre 2014 y 2015, tanto el Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI⁴³– como la encuesta “Lima Cómo Vamos”⁴⁴ coinciden en que más del 82% de los habitantes urbanos del país considera que la delincuencia es el principal problema que afecta su calidad de vida y que percibe que en los próximos 12 meses puede ser víctima de algún delito. La cifra bordea el 90% en ciudades de más de 20 mil habitantes. Un tercio de la población ha sufrido algún delito en dicho lapso. En el primer trimestre de 2015, el 1 de cada 10 habitantes urbanos ha sido asaltado con arma de fuego. Perú se sitúa como el país con la victimización más alta en América (30.6% según el Barómetro de las Américas), seguido por Ecuador, Argentina y Venezuela.

Gráfico N° 8: **Población Urbana Víctima de algún hecho Delictivo – abril 2014 a setiembre 2015**

⁴³ “Estadística de Seguridad Ciudadana-Informe Técnico N° 4-diciembre 2015”. INEI

⁴⁴ Quinto Informe de Resultados sobre Calidad de Vida-2014. www.limacomovamos.org



FUENTE: INEI-Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2014-2015

En cuanto a violencia familiar, las estadísticas señalan que 9 de cada 10 víctimas son mujeres.

La percepción de inseguridad ciudadana es acompañada por un alto nivel de desconcierto y descontento de la población respecto de la eficiencia y eficacia de la Policía Nacional, del Serenazgo⁴⁵ Municipal y en general, de toda autoridad relacionada con la solución del problema.

A tal extremo ha llegado el descontento colectivo que a finales del 2015 empezó a circular en los medios sociales virtuales diversas campañas como “Chapa tu choro⁴⁶ y déjalo cuadrupléjico”, “Chapa tu choro y báñalo en sangre”, “Chapa tu choro y masácralo”, entre otras, que se han traducido en acciones concretas a nivel barrial y diversas ciudades del país.

“...cerca de un 30% de peruanos apoya este tipo de campañas. Perú es uno de los países en Latinoamérica que muestra más apoyo social a tomar la justicia con las propias manos, detrás de Ecuador y El Salvador, según un estudio de USAID sobre Crimen, Corrupción y Justicia Popular, del 2015.”⁴⁷

Si bien la solución inmediata a hechos delictivos que generan inseguridad ciudadana es responsabilidad de la Policía Nacional y de los Gobierno Locales, cierto es también que existen y persisten problemas estructurales en las sociedades urbanas del país que alientan acciones de mal vivir en ciudadanos que no tienen orientación y/u oportunidades de desarrollo personal, familiar y socio-económico.

El sistema educativo nacional tiene una alta responsabilidad en el ataque frontal a los problemas estructurales. Pero también el HÁBITAT URBANO debe reestructurarse paulatina y radicalmente para coadyuvar a la solución. Ello puede darse a partir de intervenir en áreas

⁴⁵ En el Perú y en Bolivia, el sustantivo sereno ha extendido su significado hasta designar al vigilante diurno o nocturno encargado de cooperar con los vecinos y ponerlos en relación con la policía en caso necesario. Su función se conoce, en estos países, como serenazgo. (Martha Hildebrandt en El Comercio, 15-02-2011)

⁴⁶ La palabra “choro” es una jerga peruana que significa “delincuente”

⁴⁷ <http://cosecharoja.org/chapa-tu-chorro-la-campana-virtual-para-linchar-asaltantes-en-peru/>

deterioradas en zonas centrales o semi-consolidadas, mediante intervenciones integrales de rehabilitación física, integración urbana y promoción social (incluyendo acciones de reducción de violencia y generación de empleo local), desde los proyectos de renovación urbana del PGSU y del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

IV.5. Mejora de la integración social y la equidad

En los últimos 11 años, el Perú ha reducido la pobreza de 59% a 23% y la pobreza extrema de 16% a 4%. Durante el presente gobierno, entre el 2011 y 2015, el Estado peruano ha incrementado el gasto social en 56% reduciendo además la pobreza extrema donde es más difícil de erradicar, buscando promover justicia y equidad, pero al mismo tiempo buscando un impacto directo sobre la productividad y generación de ingresos en la población.

Los logros alcanzados por Perú en los últimos años se deben a un crecimiento económico sostenido, así como a la conformación de una gestión gubernamental que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable y pobre.

El Gobierno peruano tiene como deber la promoción del bienestar general y el despliegue de procesos de inclusión social.

En ese marco, de un lado, la propuesta de Política Nacional en Vivienda y Urbanismo prioriza el derecho al hábitat en condiciones de equidad y se enfoca de modo preferente en aquella población que vive en zonas de riesgo no-mitigable⁴⁸, con singular énfasis en la de condición de extrema pobreza. La acción conjunta de los tres niveles de gobierno tiene la capacidad de identificar a dicha población y propiciar su traslado a áreas con calidad de vida digna. La solución habitacional que brinde el Estado a cada familia en estas condiciones debe tener un alcance temporal no permanente, bajo el concepto de impulsar el desarrollo humano hacia la mejora continua de su nivel socio-económico-cultural. En el mismo sentido, se propicia la urbanización socialmente diversificada, donde todos los estratos sociales, sin excepción, tengan cabida en torno a un conjunto de servicios y espacios públicos que benefician el desarrollo familiar.

De otro lado se crea, en el año 2011, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS- con la Ley N° 29792 y el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS). Posteriormente se aprueba por DS N° 008-2013-MIDIS, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (ENDIS); la misma que orienta la articulación de las intervenciones de entidades públicas en los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local) hacia resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social, reconociendo competencias y procesos en marcha.

A partir de la implementación de la ENDIS y el trabajo articulado en el territorio, el estado peruano ha alcanzado importantes logros donde se destaca la reducción de la brecha de pobreza, la cual disminuye de 7.8% en el 2011 a 5.8% en el 2014. Asimismo, la asistencia

⁴⁸ En concordancia con la Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable-Ley N°29869

escolar (Tasa de cobertura Bruta) de niños de 3 a 5 años a la Educación Básica Regular se ha incrementado de 80.5% en el 2011 a 85% para el 2014. Se ha identificado, también, un paquete integrado de servicios, que incluye Agua mejorada (red pública o pilón), desagüe mejorado (red pública o pozo séptico), electricidad y telefonía (fija o celular), cuya cobertura simultánea ha aumentado de un 60.5% en el 2011 a un 66.3 para el 2014%. Además, se ha reducido la tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años de edad, de un 19.5% en el 2011 a un 14.6% para el 2014.

Dichos logros, se relacionan con el trabajo que el MIDIS ha venido realizando a partir de la operación de cinco programas sociales de alcance nacional que son: **Pensión 65**, para la protección de los adultos mayores en situación de pobreza extrema; **Juntos**, de transferencias condicionadas para promover la asistencia escolar de niñas, niños y adolescentes, y controles pre natales para madres gestantes; el programa **Qali Warma** de alimentación escolar; Foncodes, que a través de **Haku Wiñay**, lleva capacitaciones para el incremento en la calidad de vida y la productividad de las familias agricultoras; y **Cuna Más** para la promoción del cuidado diurno y buenas prácticas de cuidado para niñas y niños entre 0 y 5 años.

Por otro lado, en el marco del modelo de gestión MIDIS, se han diseñado e implementado iniciativas para reducir las brechas de acceso y calidad de los servicios públicos y mejorar la articulación intersectorial e intergubernamental centrada en la persona, como son: dos fondos Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) y el Fondo de Estímulo al Desempeño (FED), un premio para gobiernos locales (Sello Municipal) y una Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad dirigida a la articulación intersectorial para el desarrollo y protección de los pueblos indígenas con énfasis en la Amazonía; entre otras iniciativas que buscan promover la inversión el gasto público (inversión y gasto corriente) hacia resultados concretos de desarrollo social.

Intervenciones MIDIS en zonas urbanas

Con respecto al enfoque de la conferencia Habitat III se pueden resaltar los siguientes aportes a partir de las acciones del MIDIS:

- Como parte de la estrategia de inclusión social, y desde una mirada de gobernanza urbana, el Estado está realizando acciones para garantizar que los servicios básicos de calidad lleguen a los grupos de población más vulnerables a fin de atenuar las diferentes brechas de desigualdad dentro de las ciudades.
- El trabajo articulado entre el MIDIS y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en zonas de pobreza urbana ha priorizado la primera infancia y el desarrollo infantil temprano enfocándose en reducir los niveles de desnutrición crónica infantil, anemia, así como elevar el número de familias con acceso a agua segura. Hacia estos resultados apuntan programas sociales como Cuna Más y el Fondo de Estímulo al Desempeño para el Logro de Resultados Sociales (FED).
- Cuna Más es un programa social que interviene atendiendo a familias y madres gestantes en situación de pobreza y pobreza extrema, que tienen niños y niñas menores de 3 años de edad con la finalidad de mejorar su desarrollo infantil temprano. A través de este programa se brinda apoyo para la superación de brechas en el desarrollo cognitivo, social, físico y

emocional a través de servicios de cuidado diurno y servicio de acompañamiento familiar. Tiene como ámbito de intervención 730 distritos del país de zonas urbanas y rurales.

- El FED se orienta a mejorar la gestión de productos y servicios vinculados al Desarrollo Infantil Temprano. Tiene como metas de cobertura reducir a 10% la desnutrición crónica infantil, disminuir a 20% la anemia, incrementar a 85% el acceso a agua y saneamiento, y aumentar a 85% el acceso a la educación inicial. Para ello, propone cuatro paquetes de servicios básicos, entre ellos aquellos dirigidos a que niños y niñas menores de 60 meses tengan acceso a agua clorada.

Por otro lado, el MIDIS ha propuesto paquetes de intervenciones para ser trabajados con el MVCS y otros sectores dirigidos a promover la autonomía e independencia de la población adulta mayor a través de la eliminación de barreras educativas, económicas, sociales y de infraestructura. Así, uno de los temas propuestos desde el MIDIS es la identificación de barreras que limitan la calidad de vida de la población adulta mayor y que están relacionadas a viviendas inaccesibles y no funcionales, reducido acceso servicios públicos y la poca accesibilidad en la ciudad. La propuesta es reconocer a las personas adultas mayores como sujetos con derecho diferenciando sus limitaciones y necesidades de lo que es el grupo de personas con discapacidad logrando así que puedan acceder a oportunidades a nivel de recursos y a nivel de servicios de calidad.

IV.6. Lecciones aprendidas y desafíos futuros en gobernanza urbana y legislación

El desarrollo inmobiliario ha sido uno de los motores del crecimiento socio-económico peruano de las últimas dos décadas. La retroalimentación de las lecciones aprendidas en dicho lapso ha permitido la dinámica normativa en el sector vivienda, que se ha venido adaptando a los complejos procesos de la ocupación ordenada del suelo urbano en todo el país.

En la actualidad, el reto fundamental es consolidar el Sistema de Ciudades a fin de fortalecer los roles funcionales y espaciales de la red de centros poblados, con miras a elevar la competitividad de las ciudades y del país. Para ello, el MVCS tiene elaborada la propuesta de Ley de Creación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible, que permitirá en primera instancia instrumentalizar la planificación urbana desde una óptica sistémica.

Otro reto inexorable es la conjunción de todos los actores directos e indirectos, públicos y privados, a partir de una visión común de desarrollo urbano sostenible. El Sector Vivienda ha venido fortaleciendo sus capacidades para articular las expectativas de alrededor de dos mil Gobiernos Locales, entre Provinciales y Distritales. La normativa nacional vigente, encabezada por el Reglamento Nacional de Construcciones y el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, tiene la flexibilidad apropiada para permitir la adaptación normativa local en función de las diferentes realidades sociales, económicas, geográficas y ambientales, entre otras. Asimismo, la especial labor de transferencia de capacidades técnicas a todo el territorio nacional que viene desempeñando

el MVCS, debe multiplicarse en los próximos años y ampliar sus objetivos hacia diferentes actividades como la experimentación y la investigación.

A futuro se tiene grandes retos en términos de seguridad urbana, para lo cual se plantean los siguientes lineamientos generales:

La Calidad de Vida y la Seguridad

Los espacios urbanos y arquitectónicos garantizan la vida, la salud, la integridad física y mental de sus usuarios, así como la seguridad de sus pertenencias:

- *Minimizando la exposición a riesgos naturales y/o sociales, especialmente en áreas y grupos humanos considerados de alta vulnerabilidad,*
- *Propiciando la organización Vecinal para la auto- seguridad a partir de la organización espacial jerárquica: Barrio / Súper-Manzana /Célula Urbana (Condominio y Conjunto Residencial) y*
- *Generando hitos urbanos que permitan el control territorial eficiente y eficaz.*

La Calidad de Vida y la Economía

El urbanismo propicia el uso sostenible racional y competitivo del suelo:

- *Por economía de escala, se establece y promueve la densificación e intensificación del uso del suelo y se desalienta el crecimiento urbano horizontal.*
- *Se equilibra el empleo de nuevas opciones tecnológicas constructivas con el de la mano de obra local capacitada.*
- *Tanto la actividad constructiva como la transformación de desechos se convierten en oportunidades de ingreso económico, puestos de trabajo y protección del ambiente.*
- *La socialización en espacios urbanos se convierte en oportunidad de racionalización de recursos (productivos, alimenticios recreativos etc.) y de generación de micro-empresas de producción y servicios para mercados internos y externos.*

La Calidad de Vida y el Desarrollo Social

Toda intervención urbanística y edificatoria promueve el desarrollo integral de su sociedad en general, primando el interés común sobre el interés individual:

- *Propiciando la creación y uso intensivo de espacios públicos y de espacios privados compartidos, equilibradamente accesibles, sin barreras para discapacitados y plenamente dotados de servicios, confort y naturaleza, y*
- *Facilitando espacialmente la democratización, la socialización y la organización vecinal a partir de la organización espacial-jerárquica: Barrio / Súper-Manzana /Células Urbana (Condominio y Conjunto Residencial), que permitan a los pobladores la toma de decisiones grupales sobre todos los aspectos de su Desarrollo.*

La apuesta del país por erradicar la pobreza y pobreza extrema ha sido acompañada desde el sector Vivienda por sus diferentes programas. Sin embargo, su máximo potencial todavía está por verse, a partir de las próximas metas que alcance el Programa Nacional Tambos - PNT-. Los Tambos son plataformas de servicios con equipamiento moderno que facilitan a todos los sectores del Estado, en los tres niveles de gobierno, atender a poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema que habitan en zonas rurales, asentados de manera dispersa. Contribuye a mejorar su calidad de vida, generar igualdad de oportunidades y desarrollar o fortalecer sus capacidades individuales y colectivas. En tres años de creado, el PNT ha construido 238 tambos en 16 departamentos del país,

principalmente en zonas alto andinas entre los 3,000 y 4,900 metros sobre el nivel del mar. También hay Tambos en espacios rurales de la Amazonía y en áreas de frontera.

V. Economía Urbana

V.1. Mejorar la financiación municipal y local

LA LOCALIZACIÓN RELATIVA DEL SUELO URBANO Y LA DINÁMICA DE CRECIMIENTO URBANO

El valor de mercado de los predios urbanos se forma mediante la accesibilidad que su localización relativa le da a los servicios urbanos y a otros usos de suelo que permitan el adecuado desarrollo de las actividades de las familias y las empresas. Una localización tendrá mayor valor en la medida que le permita al poblador que la ocupa satisfacer sus necesidades mediante el acceso a servicios o que le permita desarrollar adecuadamente sus actividades productivas en función de la accesibilidad a otras actividades logísticas o de mercado.

Cada localización del espacio urbano tiene una canasta única de servicios y actividades a la que genera acceso, es decir, cada localización del espacio urbano da acceso a una cantidad de servicios (de salud, educación, comercio, financieros, de recreación, de transporte, de comunicación, de saneamiento y otros) y así mismo a otras actividades (comerciales, profesionales, de investigación, de mercado y otros). Los pobladores desarrollan sus actividades dentro de la ciudad en función del acceso a dichos servicios y actividades que su localización relativa le permita. Es justamente esta “localización relativa” la que es demandada por la población y las empresas en una ciudad en términos de mercado de suelo.

Entonces la localización relativa de un predio urbano da acceso a diversas y diferentes canastas de servicios y actividades, por lo mismo, aquellas localizaciones que permitan tener un acceso a una “canasta urbana” de bienes y servicios mejor servida serán mayor demandadas y por tanto su precio en el mercado será mayor. Estas localizaciones no son fácilmente intercambiables, el costo de cambiar una localización por otra está a disposición de los valores de mercado de dichas localizaciones.

El gobierno local, en cumplimiento de la normativa urbanística, establece las condiciones para el usufructo de la propiedad predial urbana, el tipo de uso que se le debe dar, las condiciones de edificabilidad, los aportes y en general las condiciones por las cuales el derecho sobre la propiedad predial urbana se ejerce. Es el planificador urbano quien analiza

las condiciones del mercado del uso de suelo y el acceso a servicios del mismo, y propone las condiciones normativas de desarrollo urbanístico para mejorar la eficiencia del uso del suelo urbano y la dotación de servicios urbanos para la ciudad.

Una mayor demanda por las localizaciones relativas con mayor beneficio, a la vez que genera un aumento de su valor de mercado, también empuja a la misma a tener una intensidad de uso mayor, es decir, se intensifican las actividades que intentan desarrollarse en dicho suelo. Para hacer más eficiente el uso de los predios urbanos que tengan dicha ventaja, se desarrollan edificaciones con mayores alturas y por tanto con mayor superficie útil, multiplicando la cantidad de espacio edificable que pueda acceder a los beneficios de localización del suelo urbano. Esto último también es normado por el sector público. Es otra vez el planificador urbano quién regula la capacidad de la intensidad de uso del suelo, mediante la edificabilidad; es decir, la capacidad de edificación del suelo urbano (el número de pisos o alturas a las que se puede edificar).

LOS INGRESOS ECONÓMICOS DE LOS GOBIERNOS DE LAS CIUDADES MEDIANTE TRIBUTOS

Los gobiernos locales tienen diversos ingresos, algunos de ellos corresponden a las transferencias del gobierno central. En la medida que la economía de la ciudad esté deprimida o sea ampliamente informal, el gobierno local será fuertemente dependiente de este tipo de ingresos. En la medida que las actividades económicas de la ciudad generen una dinámica comercial y económica propia, el gobierno local podrá generar ingresos que le permitan financiar el desarrollo urbano. Los tributos que financian el gobierno de las ciudades se dividen en tres:

- Impuestos: aprobados por el gobierno central, su “...cumplimiento no origina una prestación directa por parte de la Municipalidad al contribuyente”⁴⁹. Según la Ley existen los siguientes impuestos:
 - Impuesto Predial
 - Impuesto de Alcabala
 - Impuesto del Patrimonio Vehicular
 - Impuestos a las apuestas y juegos
 - Impuesto a los espectáculos no deportivos

De estos, los dos primeros, pero sobre todo el primero, está íntimamente relacionados a la dinámica del desarrollo urbano, es decir a la mayor cantidad de suelo urbano o a su mayor intensidad de uso.

- Contribuciones: La Ley solo reconoce la “Contribución Especial Por Obras Públicas”,
- Tasas: “...son los tributos creados por los Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generadora prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo”.

La Ley también establece otros tributos nacionales credos en favor de las Municipalidades: el impuesto a la renta de aduanas, Impuesto a la promoción municipal como una porción del IGV, al rodaje, a las embarcaciones de recreo, estos tres últimos generan el Fondo de

⁴⁹D.S. N°156-2004-EF “Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal”

Compensación Municipal. Estos últimos tampoco tienen una relación directa con el desarrollo urbano y su capacidad de generar fondos suficientes para hacer frente a las necesidades de habilitación urbana y generación de equipamiento urbano e infraestructura.

El gobierno local busca el financiamiento para el desarrollo urbano, considerando cubrir las necesidades de habilitación urbana, equipamientos urbanos e infraestructura. Servicios urbanos necesarios para garantizar la adecuada calidad del hábitat urbano. Debe responder a las necesidades tanto de las zonas con mayor intensidad de uso y densidad de ocupación, donde probablemente los servicios urbanos puedan ser fácilmente financiados, como aquellos lugares de la ciudad de menor valor relativo donde será más difícil el financiamiento y mantenimiento de los servicios urbanos.

Las zonas de la ciudad con una mayor dinámica económica generan una mayor demanda de localización sobre ellas y por tanto un mayor beneficio económico sobre las unidades inmobiliarias existentes, es decir sobre la edificabilidad de la ciudad (la capacidad normativa de edificación según las normas urbanísticas), algunas zonas generan un mayor beneficio económico, una mayor rentabilidad o también un mayor aprovechamiento (renta monetaria producto de la colocación de las unidades inmobiliarias en el mercado). Estos dos últimos conceptos: edificabilidad y aprovechamiento están al centro de la estrategia de financiamiento utilizando el valor del suelo urbano.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA QUE IMPLEMENTAN LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO

La estrategia de financiamiento debe generar las condiciones para que los actores urbanos generen mediante soluciones reguladas de mercado, las condiciones adecuadas de habitabilidad a la población urbana. Para analizar adecuadamente los instrumentos de la estrategia de financiamiento revisaremos cuáles son los actores urbanos que deberían ser parte de la estrategia de financiamiento urbano, así como sus roles y funciones dentro de ella y las políticas que podrían aplicarse a ellos.

Los actores del desarrollo urbano que deben ser parte de la estrategia de financiamiento son los siguientes:

- Empresas inmobiliarias: encargadas de generar la oferta de unidades inmobiliarias y que demanda suelo urbano.
- Propietarios del suelo: tenedores de suelo, que ejercen un poder de mercado frente a los demandantes de suelo.
- Familias y empresas: que demandan soluciones de vivienda, oficinas u otros usos, en general demandantes de soluciones inmobiliarias. Una parte importante de este actor lo conforman las familias de bajos ingresos quienes no pueden acceder al mercado formal de viviendas.
- Gobierno Local: como el agente público, regulador del suelo, promotor del desarrollo urbano y actor subsidiario del desarrollo urbano.
- Gobierno Nacional: elabora la normativa general y financia parcialmente el desarrollo urbano mediante incentivos a los Gobiernos Locales, subsidios directos a

vivienda social y a obras de equipamiento e infraestructura urbana, así como aportes en la modalidad de Asociaciones Público-Privadas -APP-.

- Empresas proveedoras de servicios públicos.

Se pueden tener diferentes instrumentos para hacer operativo lo anterior, basados en las políticas siguientes⁵⁰:

- Políticas de promoción financiera: medidas fiscales de promoción e incentivo, intermediación financiera de fondos de promoción al desarrollo urbano, otras similares. Aplicables sobre todo a las Empresas Inmobiliarias para mejorar las condiciones de rentabilidad de sus proyectos, considerando que las mayores condiciones para la promoción estarán en la generación de Vivienda Social. Para el desarrollo de estas políticas el Gobierno Local debe considerar adecuadamente los márgenes de aprovechamiento que se pueden originar en el mercado urbano.
- Políticas de promoción de la vivienda: medidas de subsidio a la demanda de vivienda, dirigida a las familias de más bajos recursos, considerando su poca capacidad de bancarización. Son estas familias a quienes especialmente están dirigidas estas políticas, no solo para Vivienda Social, sino además e igual de importante para el desarrollo urbano de su entorno.
- Políticas de Regulación y Promoción Urbanísticas: medidas de regulación del mercado de suelo que permitan la generación de soluciones inmobiliarias para Vivienda Social y generen un flujo de financiamiento para los servicios de equipamiento e infraestructura urbana de la ciudad. Considera la regulación de la edificabilidad y el uso del suelo (y por tanto se determina el aprovechamiento/rentabilidad del mismo), determina la estructura de participación de los actores del desarrollo urbano en los derechos y deberes urbanísticos; determina los aportes según el aprovechamiento que se genere, en cuanto a financiamiento de ciudad, determina instrumentos de captura de valor de suelo, contribución por mejoras, y regulación del suelo urbano sin uso.
- Al respecto de esto último, en el proyecto de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible (SINADUS) se regulan los instrumentos de gestión urbanística basados en el ejercicio del derecho de propiedad en armonía con el bien común, precepto recogido en el artículo 70 de nuestra constitución, y que da lugar al reconocimiento del derecho del Estado de recuperar el incremento del valor del suelo urbano generado por los proyectos urbanos, lo que permite una más eficiente gestión. Cabe precisar que la Ley desarrolla un capítulo íntegro para los instrumentos de financiamiento urbano tales: bonificación de altura por construcción sostenible, programas de zonificación inclusiva y transferencia de derechos de edificación⁵¹

⁵⁰ Formulado en base a NAVARRO, Antonio, “La Vivienda Social desde la Ilusión y el Reto, Hacia la Oportunidad”, exposición para el Programa de Generación de Suelo Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Lima 2016.

⁵¹ MVCS – Equipo Hábitat III, “Aportes y Comentarios a los Documentos Temáticos (IssuePapers) – Nueva Agenda Urbana Para Hábitat III”. Documento oficial presentado a Hábitat III. Lima 2016.

V.2. Fortalecer y mejorar el acceso a la financiación de la vivienda

Entre Hábitat II y Hábitat III se dio importantes pasos en la relación a la financiación de la vivienda. El financiamiento a la vivienda en el Perú - soportado por la situación macroeconómica sólida - ha tenido en los últimos 14 años un crecimiento significativo y un muy buen desempeño; atiende principalmente al 20% de la población (segmentos de ingreso A y B), y presenta importantes oportunidades de crecimiento y diversificación. Impulsado sobre todo por la banca privada – que ha colocado el 95% del total-, el crédito hipotecario ha tenido una variación anual promedio de casi el 20% en el periodo de referencia. Al cierre del 2014, el saldo de la cartera hipotecaria se ubicó por arriba de los \$34 mil millones de soles con un índice de cartera vencida del 1. 4% que se encuentra muy por debajo de los países de la Región⁵². El total de la cartera hipotecaria como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) al cierre del 2014 representó el 6%. Esto refleja un potencial para profundizar la oferta crediticia en el país, principalmente ampliando la atención a segmentos de menores ingresos⁵³. Existe además la oportunidad de diversificar el mercado a través de nuevos intermediarios y nuevos productos para el financiamiento de la vivienda. De los 17 bancos registrados en el Perú, sólo 11 ofrecen crédito hipotecario y 4 de ellos concentran el 90% de participación de mercado utilizando únicamente el crédito hipotecario tradicional. Se espera que la aprobación del Decreto Legislativo N°1177 del régimen de promoción del arrendamiento para vivienda detone en el mediano plazo el dinamismo del mercado de leasing y renta de vivienda⁵⁴.

La venta (o el financiamiento para viabilizar la venta) es el proceso de la cadena de valor en el que el Estado participa más activamente a través de programas de subsidio (al crédito y al capital). El Gobierno ha invertido fuertemente en programas de crédito y subsidio operados por el Fondo MIVIVIENDA S.A. -FMV-. Desde sus inicios en 2002, el FMV ha generado una cartera total de S/8,877 millones de soles y otorgado 107,249 créditos. Una parte muy importante de su función es actuar como marketmaker incentivando a nuevos jugadores en el mercado. A través de los productos principales del FMV, el Crédito MIVIVIENDA Tradicional (activo hasta 2006) y el Nuevo Crédito MIVIVIENDA (a partir de 2009) se ha aumentado la liquidez en el mercado financiero para impulsar el crecimiento del acceso al financiamiento para la vivienda. Además, se ha incentivado la participación de intermediarios financieros que anteriormente no participaban en el sector porque no conocían el perfil de riesgo crediticio del segmento medio de la población para créditos a largo plazo. Los productos de crédito del FMV están altamente concentrados en Lima (72%). No obstante, la alta concentración en Lima y los valores promedio de crédito (S/ 113,394 a junio de 2015)⁵⁵ sugieren que se está atendiendo principalmente al segmento C.

⁵²De acuerdo con la convención de Basilea se utiliza el parámetro de 91 días para clasificar la cartera vencida.

⁵³No existe información de los créditos hipotecarios por nivel de ingreso o segmento de ingreso. El 20% se infiere de la segmentación comercial, en que los segmentos A y B representan el 20% de los hogares según la empresa encuestadora IPSOS 2013

⁵⁴El 18 de Julio de 2015 se aprobó el Decreto Legislativo del Régimen de Promoción del Arrendamiento para vivienda.

⁵⁵Equivalente a 40.5 mil dólares americanos

Para los segmentos de menores ingresos, el FMV opera – con fondos del MVCS – el programa Techo Propio –TP- que otorga un Bono Habitacional Familiar –BHF- a los hogares para la adquisición de vivienda nueva –AVN-, construcción en sitio propio –CSP- o mejoramiento de una vivienda –MV-. Desde el 2003, el programa ha otorgado 185,206 subsidios, en su gran mayoría para construcción en sitio propio (76%), para hogares con ingresos de hasta S/ 1,915 para construir o mejorar su vivienda y de hasta S/ 2,427 para comprar. Este programa presenta retos importantes para financiar vivienda nueva producida a través de los desarrolladores tradicionales (ahora solo el 22% de los subsidios se asignan para vivienda nueva). Estos incluyen:

- (i) Bajo valor del precio máximo de la vivienda,
- (ii) Mecánica de operación muy compleja y restrictiva, y
- (iii) Bajo valor del bono relativo a los precios de las viviendas y relativo a los programas de crédito con FMV.

Ante dichos retos, el valor máximo de la Vivienda de Interés Social – VIS se estableció en hasta 20 UIT-⁵⁶⁵⁷.

Considerando los programas de subsidios gubernamentales como el Crédito MIVIVIENDA (tasa de interés subsidiada y el Bono al Buen Pagador⁵⁸) y el Programa Techo Propio (BFH), la capacidad de compra se incrementa significativamente, pero sigue siendo insuficiente para adquirir una vivienda nueva. Tal es el caso que con los subsidios la población dentro del quintil I, para ambos programas, tendría una capacidad de compra de una vivienda cercana a los S/. 34,000, sin embargo, según la información de la oferta inmobiliaria del FMV, el precio promedio de los proyectos MIVIVIENDA es de S/. 174,883, con lo cual existe una similar situación al caso de los créditos hipotecarios pues se necesitaría 5 veces la capacidad de compra estimada para poder alcanzar el precio de la vivienda ofertada. Asimismo, si se considera el quintil V, la capacidad de compra es de S/. 59,866, pero el 98.87% de las viviendas ofertadas se dieron por un precio mayor a éste.

El análisis se basa en la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario; sin embargo, alrededor del 70% de la población tiene ingresos informales y/o independientes y quedaría excluido. No obstante, algunas entidades del sistema financiero peruano (Bancos y entidades micro-financieras) están incorporado en su evaluación, criterios que les permitan calificar no solo los ingresos formales sino también complementarlos o, incluso, sustituirlos con ingresos variables y/o informales, tal es el caso de los programas de ahorro hipotecario y de la evaluación de los ingresos independientes, identificando los flujos de caja del negocio (los cuales no necesariamente coinciden con los ingresos declarados ante la autoridad tributaria).

Es preciso indicar que la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (APEIM), para el año 2015 estimó el promedio del Ingreso Familiar Mensual para el ámbito urbano y Nivel Socio Económico (NSE) “E” en S/ 1,363; asimismo, teniendo en consideración que un requisito mínimo para acceder a un crédito, el valor de la cuota mensual, en

⁵⁶ Decreto de Urgencia N° 002-2014. Ley N° 30281, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2015. Ley N° 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH), modificada con el Decreto Legislativo N° 1226.

⁵⁷ El valor de la UIT al 2016 es de S/ 3,950.

⁵⁸ Creado mediante la Ley N° 29033, modificado por la Ley N° 30281 y el Decreto Legislativo N° 1177, cuyo objetivo es incentivar y promover el cumplimiento oportuno de los pagos mensuales del crédito MIVIVIENDA.

promedio, no exceda el 30% de los ingresos (S/ 409), se modificó el valor del BFH a S/ 31,600 (8 UIT) para una VIS de S/ 54,905 (13.9 UIT), con lo cual el beneficiario del NSE “E” podría acceder a un crédito y pagar una cuota, aproximadamente de S/ 288.

V.3. Lecciones aprendidas y desafíos futuros para mejorar el acceso a la vivienda

Consolidar y calibrar los subsidios y mejorar su focalización⁵⁹:

- a. Consolidar en un solo programa que apoye soluciones habitacionales distintas (vivienda nueva, mejoramiento, construcción en sitio propio y autoconstrucción formal) todos los subsidios al frente (Bonos), para disminuir la carga operativa y poder hacer políticas más integrales.
- b. Abrir una opción dentro del programa de subsidios para apoyar a la población de menores recursos con soluciones habitacionales no vinculadas a un crédito hipotecario (renta, soluciones vinculadas a micro-créditos) y que cubra el déficit cualitativo que es la mayoría.
- c. Mejorar la fluidez del programa a través de los segmentos de ingreso. La diferencia entre los grupos de “clientes” de TP y los de FMV es muy grande. Hay muchos hogares que se quedan a la mitad. Un programa consolidado puede tener rangos de acción más amplios y continuos que le permitan atender a más hogares.
- d. Impulsar, como parte del programa de subsidios, la densificación. Existe la oportunidad de densificación urbana mediante la ampliación de las viviendas económicas existentes en zonas consolidadas de la ciudad que se desarrollaron de manera formal, por ejemplo a través del apoyo para la edificación de una unidad adicional a la vivienda existente.
- e. Diseñar como parte del programa de subsidios un producto preferencial para los desarrollos de usos mixtos. Si además de la rentabilidad por el subsidio cruzado entre los usos, se premia a los proyectos que mezclen ingresos y usos se puede fomentar esta práctica (además de fortalecer los instrumentos de planeación y gestión del suelo).

Infraestructura

La vivienda social, si tiene que internalizar los costos de la infraestructura básica, deja de ser asequible para los hogares o se genera sin el equipamiento que requiere. Exigirle a la vivienda social que “pague” por toda la infraestructura, es ponerla a competir de manera desigual con la informalidad. Se requiere:

- a) Inversión del Estado en infraestructura básica y abatir el rezago.

⁵⁹ RAS Programático-Planificación, Suelo Urbano y Oferta de la Vivienda. Grupo Banco Mundial para la DGPRVU-MVCS, setiembre 2015

- b) Establecer un programa de incentivos monetarios (block grants⁶⁰) para las ciudades para alinear sus decisiones de inversión en infraestructura con los planes regionales (o los planes de vivienda).
- c) Sinceramiento de tarifas y destino de parte de los fondos del MVCS al otorgamiento de subsidios directos al consumo de agua para familias pobres.
- d) Implementación de APPs para inversiones en infraestructura de agua y saneamiento, con mecanismos de repago como Oxl, venta de agua y, cuando sea posible, contribución por obras.
- e) Expansión de nuevas tecnologías, como la desalinización de agua de mar, especialmente en zonas de alta rentabilidad inmobiliaria.

Acordar, coordinar y lanzar una política de vivienda de la mano del sector financiero.

- a) Se debe lograr un acuerdo con el sector financiero para desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento a la demanda de vivienda para segmentos que no necesariamente son pobres, pero no están suficientemente atendidos (independientes, informales).
- b) Asegurar la sostenibilidad de los recursos en el largo plazo. Se necesitan 75 mil millones de dólares en créditos hipotecarios para los siguientes 20 años. Se puede crear un Seguro Hipotecario MIVIVIENDA para que los bancos con sus propios recursos puedan acceder a una cobertura de riesgo del FMV pagando una prima (así por cada sol que invierta el Estado, el sector privado trae 20 para créditos hipotecarios). También se pueden crear hipotecas estandarizadas para promover la titulación de cartera y liberar a las instituciones financieras –especialmente las Cajas Municipales, Rurales y EDPYMES- de la necesidad de hacer provisiones por mantener las hipotecas en su contabilidad.

Territorializar y descentralizar la política y los programas

- a) Promover, con las autoridades municipales, programas focalizados de corto plazo con objetivos muy contundentes en materia de reducción del déficit cualitativo y cuantitativo. Las ciudades deben poner su parte a través de flexibilización de normas y gestión urbana, por ejemplo, a través de planes parciales. Una opción pudiera ser focalizar el programa de Crédito MIVIVIENDA con los apoyos gubernamentales en zonas urbanas específicas (Lima, Arequipa, Callao, La Libertad y Piura) para abatir déficit cuantitativo, mientras que los programas de Techo Propio podrían focalizarse a zonas semi-urbanas. El tener programas de alcance tan abierto, minimizan los efectos al tener recursos limitados.
- b) El MVCS debe promover, a través de la entidad generadora de suelo urbano, la generación de suelo en aquellas zonas donde haya demanda insatisfecha, a través de: (i) habilitación de suelo estatal; (ii) habilitación de suelo privado, mediante APPs;

⁶⁰ En Estados Unidos, Block Grants son fuertes sumas de dinero entregadas a los Estados y autoridades locales por el Gobierno Federal para propósitos generales, tales como gasto público o desarrollo comunitario. Usualmente cuenta con pocos requisitos y otorga amplia discrecionalidad para el gasto.

(iii) programas de renovación urbana, trabajados con municipalidades a partir de la ley 29415. Paralelamente a la formalización de los proyectos (mediante concursos públicos y constitución de fideicomisos), el FMV debe asegurar la disponibilidad de créditos, subsidios y la calificación de familias demandantes (con capacidad de endeudamiento y elegibilidad para subsidios). Idealmente, los proyectos deberían incluir vivienda para diferentes segmentos (MIVIVIENDA y Techo Propio).

- c) Para poder articular una política urbana y de vivienda a nivel nacional, y a la vez descentralizar las funciones del MSCV generando además capacidades locales, sería recomendable trasladar de forma gradual responsabilidades del Comité de Registro de Proyectos al realizarlos de forma regional, con la involucración de los actores locales, en específico las autoridades locales. La intención sería normar lineamientos generales en materia de ubicación, atributos del desarrollo habitacional y tipología de la vivienda, dando a los municipios y otras autoridades locales funciones y facultades parciales de supervisión y coordinación de la política y programas nacionales. De mediano plazo, a aquellos comités regionales con buen desempeño, se le podrían ir ampliando las facultades y partidas presupuestales (subsidios, por ejemplo) lo que al largo plazo permitiría implementar una coordinación interinstitucional de la política urbana y de vivienda.
- d) Promover y fomentar Programas Municipales de Vivienda, a través de los cuales los GR puedan transferir terrenos disponibles a promotores privados y otorgar subsidios (complementarios a los otorgados por el gobierno central) incluyendo proyectos de Renovación Urbana y Destugurización.

Sistema de Información.

a. Crear un sistema de información de vivienda y suelo, actualizado, que informe la toma de decisiones de los actores. Debe contar con una base geográfica que proporcione (i) información sobre normas urbanas y edificatorias, idealmente a nivel de lote; (ii) información sobre programas de inversión en infraestructura y equipamiento; (iii) información sobre disponibilidad de servicios públicos; (iv) información sobre licencias otorgadas; (v) información sobre terrenos estatales inscritos y su situación; (vi) información sobre Barrios Urbano Marginales. Al respecto, la Dirección de Vivienda tiene a su cargo el Sistema de Licencias de Edificación Municipal – SLEM, que tiene por finalidad registrar la información acerca de las licencias de edificación expedida por los gobiernos locales, en ocasión del ejercicio de la función municipal de organización del espacio físico y uso del suelo. Este Sistema permite conocer las modalidades de aprobación, la cantidad de licencias emitidas, el valor de la obra y su área techada.

b. Registrar la oferta de vivienda antes del inicio de su producción (housing starts⁶¹).

c. Se sugiere que sea una entidad independiente que se gestione de forma privada, pero teniendo como accionistas a las entidades del gobierno.

d. La plataforma actual de registro de vivienda del Fondo MIVIVIENDA S.A. y el SLEM podrían ser las plataformas tecnológicas iniciales para soportar esta iniciativa,

⁶¹ Indicador económico que refleja el número de nuevas viviendas privadas cuya construcción se inició en un período de tiempo determinado.

Establecer mecanismos para la participación en el incremento del valor del suelo urbano

La captura legal y directa del incremento del suelo urbano es aún un cuello de botella en el Perú. El MVCS está explorando otros mecanismos en base a experiencias internacionales con la finalidad de que el Estado recupere parte del incremento del valor del suelo de los predios que se benefician tanto por cambios normativos y de instrumentos de gestión urbana (zonificación, reglamentación, etc.), cuanto por inversión en obras públicas de mejora urbana.

Actualmente ya se aplican mecanismos para la participación en el incremento del valor del suelo urbano como son el aporte al SERPAR (en sus dos modalidades, para habilitación urbana y por “densificación”) y al FOMUR. Por lo pronto, es necesario que estos mecanismos sean reformulados para hacerlos más transparentes y permitan incrementar su recaudación.

También es importante establecer mecanismos para incrementar la recaudación de los impuestos prediales, cuyos niveles de evasión llegan a niveles de 90% en no pocas municipalidades. Para ello se propone: (a) Implementar catastros municipales, para identificar predios que no tributan o contribuyentes que no declaran construcciones efectuadas; (b) Disponer que las deudas por arbitrios e impuestos prediales sean remitidas a las centrales crediticias; (c) Establecer que un monto significativo de los mayores impuestos prediales sean destinados a financiar la ejecución de proyectos en las zonas en donde se recauda este mayor impuesto; (d) Implementar mecanismos transparentes y accesibles de rendición de cuentas respecto a la utilización de estos mayores fondos recaudados.

Organización Institucional⁶²

Existe un área de oportunidad para hacer eficiente el marco normativo de los subsidios (BFH y BBP), que además implicaría ordenar a los actores del sector vivienda y provocar mayor alineación de los distintos actores del sector a la política pública de vivienda. Actualmente, existen distintas normativas para autorizar a los oferentes de vivienda (desarrolladores inmobiliarios principalmente), evaluar los proyectos de vivienda y criterios de elegibilidad a los potenciales beneficiarios, por programa específico (por ejemplo, Crédito MIVIVIENDA y Techo Propio). Esto genera redundancia de funciones, complejidad operativa y costos innecesarios que se terminan trasladando al consumidor final.

A continuación, se plantean de manera conceptual las líneas de acción que sería recomendable implementar, para promover una plataforma operativa que articule de forma más eficiente el actuar de los distintos actores involucrados, y que de mediano plazo permita masificar la producción de vivienda en el país, a la par de disminuir la carga operativa de las autoridades y mejorar niveles de control:

- Crear un padrón único de oferentes de vivienda, con criterios de elegibilidad sustentados en experiencia constructiva, solvencia financiera y moral, independiente del tipo de vivienda o solución habitacional que provean. Una vez inscritos (aprobados), su permanencia en el padrón sería en función de su evaluación de

⁶² RAS Programático-Planificación, Suelo Urbano y Oferta de la Vivienda. Grupo Banco Mundial para la DGPRVU-MVCS, setiembre 2015

desempeño (anual) por el tipo de producto que proveen (relación precio-calidad y apego a lineamientos de política pública).

- Trasladar las funciones del Comité de Registro de Proyectos a las regiones, con la participación de las autoridades locales en materia de evaluación, autorización y supervisión, bajo lineamientos generales en materia de urbanismo y vivienda que emanen de la política pública.
- Definir criterios de elegibilidad a la demanda de vivienda (beneficiarios potenciales) desde el MVCS, donde se incluyan incentivos diferenciados en función de las poblaciones objetivo que se quieran favorecer de forma prioritaria, dejando a los intermediarios financieros, incluido el FMV, sólo la ejecución y observancia de dichos criterios.

Simplificación Administrativa

- a) Promover el cumplimiento de la Ley N°29090 Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, especialmente en lo referido a los Revisores Urbanos;

Seguridad y Competitividad de la construcción

- a) Actualizar las normas técnicas, adaptándolas a las nuevas condiciones tecnológicas, económicas, sociales, ambientales y de seguridad;
- b) Incentivar la innovación en el diseño arquitectónico y de ingeniería, propiciando una cultura de la excelencia profesional. Promover investigación a través del SENCICO, universidades y centros de investigación;
- c) Promover el empleo de tecnologías constructivas industriales y estandarizadas, y ambientalmente sostenibles.
- d) Extender paulatinamente la normalización de materiales y procesos constructivos, a certificación de profesionales, trabajadores y empresas;
- e) Reducir la violencia en las obras, fortaleciendo la negociación colectiva y la coordinación entre la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial, principalmente.

VI. Vivienda y Servicios Básicos

VI.1. Mejorar los barrios de tugurios e impedir su formación

DIAGNÓSTICO⁶³

En setiembre de 1977, el gobierno del presidente Morales Bermúdez expidió el Decreto Ley N° 21938, Ley del Inquilinato, que congeló los arrendamientos, convirtiendo los plazos de los contratos en indefinidos. Esto origina que muchos propietarios no reinvirtieran ni mantuvieran el inmueble y que los inquilinos con contratos indefinidos se conviertan en poseedores, pagando alquileres con montos congelados.

La mayoría de viviendas en barrios de tugurios se encuentra en Lima Metropolitana. También hay altos porcentajes en las ciudades de Trujillo y Huancayo.

En la ciudad de Lima se han identificado cuatro Distritos con altos índices de viviendas en tugurios. En el Cercado de Lima se ha estimado más de 27 mil viviendas, en los distritos de La Victoria y del Rímac más de 19 mil en cada uno, y en el distrito de Breña casi 16 mil unidades. En área bruta se tiene en el distrito del Rímac 70 hectáreas, en el barrio Monserrate 47 hectáreas, en Barrios Altos 239 hectáreas y en el barrio Cotabambas 38 hectáreas.

Según información del INEI, el total nacional de viviendas en tugurios –considerando ciudades de más de 100 mil habitantes- es de casi 1.5 millones al año 2004. En la provincia de Lima más de 260 mil, en Lima Metropolitana ha pasado de casi 54 mil en 1981 a cerca de 122 mil en 2004. Es decir, en 20 años prácticamente se ha duplicado la tugurización en Lima. Sólo en el Centro Histórico de Lima hay más de 46 mil al mismo año.

La Municipalidad Distrital del Rímac ha implementado el marco legal para activar su potencial de renovación urbana que es del orden de los 400 predios en 300 mil metros cuadrados de suelo.

En marzo de 2012, el área de Prevención de Desastres de la Municipalidad Metropolitana de Lima sostuvo que existen unos 122 mil predios en tugurios que, ante la ocurrencia de un sismo de gran magnitud, serían afectados gravemente.

⁶³La información de diagnóstico tiene como fuente el Proyecto de Ley N° 1649/2012-CR, del 12 de octubre de 2012

LEY N° 29415. LEY DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE PREDIOS TUGURIZADOS CON FINES DE RENOVACIÓN URBANA. Sinopsis⁶⁴⁶⁵

La Ley N° 29415 busca revertir las condiciones de inhabilitabilidad de las viviendas que conforman predios tugurizados, mediante el desarrollo de programas de renovación urbana con inclusión social impulsados por los gobiernos locales (Municipalidades Provinciales y Municipalidades Distritales). Además de empoderar a los vecinos con la propiedad, la Ley quiere poner en valor los barrios antiguos, zonas monumentales y centros históricos con inversiones sostenibles. Para lograr dicho objetivo, el Estado pondrá su confianza en la capacidad de los vecinos para organizarse y comprometerse con los fines de la renovación urbana con inclusión social, pues entiende que es el vecino, el morador de larga data, quien posee el potencial para convertirse en un nuevo propietario, valorando el lugar donde ha vivido generación tras generación, siendo el sujeto idóneo para encargarse del proceso de renovación urbana.

Mediante el artículo 1° de la ley se declara de necesidad pública el proceso de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana en el ámbito nacional, siendo aplicable a bienes inmuebles de propiedad privada o estatal, sean de personas naturales o jurídicas.

El artículo 8° de la presente norma establece que las municipalidades distritales efectuarán un empadronamiento de los predios de su jurisdicción susceptibles de proceso de saneamiento legal, previa verificación y calificación de la situación jurídica de los inmuebles y sus ocupantes.

Concluido el empadronamiento y calificación aprobado mediante resolución de alcaldía, de las áreas de tratamiento con fines de saneamiento legal, se remiten a las municipalidades provinciales los expedientes técnicos, informes, actos administrativos y toda la documentación para el inicio del procedimiento de saneamiento legal.

El artículo 9° señala que son aplicables dos procedimientos de saneamiento legal de acuerdo a la presente norma:

- Declaración administrativa de abandono: La cual constituye un modo de extinguir la propiedad de un inmueble mediante un acto administrativo emitido por la municipalidad provincial y de conformidad con el procedimiento establecido en la presente Ley.
- Declaración de prescripción adquisitiva administrativa: La cual consiste en la declaración vía arbitraje de derecho o en la vía notarial, a elección del propietario, la prescripción adquisitiva de dominio, disponiéndose la transferencia de la propiedad por razones del transcurso del tiempo en la posesión del bien.

Asimismo, mediante la primera disposición complementaria de la presente Ley, los procedimientos de saneamiento legal, así como aquellos referidos a la intervención para la renovación urbana, deberán ser incorporados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos –TUPA- de cada municipalidad.

La norma señala en su Artículo 26 que los programas de renovación urbana de predios tugurizados constituyen instrumentos de gestión urbanística, que comprenden el desarrollo

⁶⁴<http://aempresarial.com/web/informativo.php?id=9650>

⁶⁵http://www.ielis.org/facipub/upload/cont/1075//files/manual_ley_29415.pdf

y ejecución de obras a través de proyectos inmobiliarios y de infraestructura, con la finalidad de eliminar la tugurización, hacinamiento y demás situaciones de inhabitabilidad, así como preservar el ornato de la ciudad, su monumentalidad y el medio ambiente.

Los programas de renovación urbana son aprobados por las municipalidades provinciales, teniendo en cuenta los planes de desarrollo urbano, aprobados por éstas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley núm. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y por la Municipalidad Metropolitana de Lima, con arreglo a lo establecido en el artículo 161 de la referida Ley, así como las normas de zonificación y densificación y otras que resulten pertinentes.

Asimismo, el Artículo 28 indica que los proyectos inmobiliarios son diseñados considerando los lineamientos básicos siguientes:

1. Criterios de rentabilidad a través de generación de unidades inmobiliarias excedentes para vivienda o comercio, según corresponda, con la finalidad de subsidiar a los beneficiarios.

2. Respeto de las consolidaciones arquitectónicas existentes siempre que las mismas puedan ser consideradas viviendas habitables o requieran una rehabilitación mínima.

3. Respeto de la identidad urbana, las tipologías de uso del espacio, el entorno paisajístico y el medio ambiente.

4. Compensación de áreas y aires por mayor espacio interior, empleando para ello alturas mayores a las reglamentarias, de modo que los usuarios puedan emplear espacio interior de acuerdo con sus necesidades.

Para ejecutar las acciones conducentes a la renovación urbana, la norma contempla tres mecanismos a elegir según cada caso:

- a) Negociación o conciliación.- Este mecanismo se emplea en aquellos casos donde exista acuerdo entre el dueño o copropietarios y los poseedores para transferir la propiedad y someter el predio a un programa de renovación urbana.
- b) Intervención directa del propietario.- Los propietarios con titularidad saneada que deseen someter sus predios a programas de renovación urbana presentan sus propuestas, las cuales contienen necesariamente dos componentes: inclusión social y condiciones mínimas de habitabilidad. La inclusión social consiste en contar con la aprobación de los poseedores, quienes, para tal fin, se agrupan en una asociación de vivienda, la cual aprueba la propuesta que presente el dueño.
- c) Expropiación con fines de renovación urbana.- En aquellos casos donde los propietarios no acepten someter sus predios a programas de renovación urbana, los municipios formulan las solicitudes de expropiación de conformidad con lo establecido en el artículo 96 de la Ley núm. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; la Ley núm. 27117, Ley General de Expropiaciones, la presente Ley y su reglamento.

Respecto al financiamiento del proyecto inmobiliario en programas de renovación urbana, aquel puede ser con recursos de la banca privada, las empresas micro-financieras, las empresas administradoras hipotecarias, las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y la banca de segundo piso del país o del exterior.

Las fuentes de los medios de pago son las siguientes:

- a. Venta de unidades de vivienda excedentes.

b. Explotación económica (comercial, turística o cultural) de las partes intangibles de los predios monumentales.

c. Recursos propios de cada prestatario.

ACCIONES DEL MVCS CON FINES DE DESTUGURIZACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA

A principios del 2016 el MVCS ha contratado un Estudio Económico Financiero para el desarrollo de una Propuesta de Creación del “**Fondo de Renovación Urbana**” y del “**Bono de Renovación Urbana**”

De otro lado, desde el año 2011 el MVCS realiza acciones en el marco de cinco líneas estratégicas:

- **Fortalecimiento de la gestión institucional para acciones de destugurización y renovación urbana**, con la finalidad de IMPULSAR LA CONSTITUCIÓN DE UNIDADES TÉCNICAS PARA ACCIONES DE DESTUGURIZACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA, así como de ELABORAR ESTUDIOS Y DIAGNÓSTICOS SITUACIONALES DE VIVIENDAS EN CONDICIÓN DE TUGURIOS.
- **Implementación de Proyectos Pilotos con fines de destugurización y renovación urbana**, con el objetivo de FORMULAR, GESTIONAR Y DESARROLLAR PROYECTOS PILOTO INMOBILIARIOS Y PROYECTOS PILOTO URBANOS DE RENOVACIÓN URBANA.
- **Fortalecimiento de la organización vecinal para la implementación de la Ley 29415 y su Reglamento**, en virtud del cual se ha constituido el CONSULTORIO TÉCNICO LEGAL SOCIAL conformado un equipo multidisciplinar del MVCS (arquitectos, economista, abogados y promotores sociales) para brindar asesoramientos a propietarios y residentes de inmuebles tugurizados, así como para fortalecer las asociaciones de vivienda para tal fin. Asimismo, se ha constituido la UNIDAD DE PREVENCIÓN Y RESCATE conformada por un equipo profesional y técnico del MVCS y de gobiernos locales (arquitectos, ingenieros y técnicos de campo) para evaluar e identificar inmuebles o áreas urbanas en alto riesgo social y físico a fin programar y ejecutar conjuntamente, instituciones y vecinos, las acciones prioritarias para revertir dicha condición.
- **Ejecución de Obras de Emergencia y/o de Conservación en Viviendas Tugurizadas e Inmuebles Emblemáticos**, con la finalidad de contribuir a reducir el nivel de deterioro de las áreas comunes de viviendas tugurizadas en alto riesgo, mediante intervenciones que permitan una segura evacuación de sus residentes ante siniestros, así como de contribuir a reducir el nivel de deterioro de fachadas u otros componentes arquitectónicos de Monumentos con uso de vivienda o emblemáticos, mediante intervenciones para su estabilización, puesta en valor e inserción en el proceso de renovación urbana.
- **Convocatorias de Concursos de Ideas para el desarrollo de Propuestas con fines de renovación urbana**, con el objetivo de elaborar los expedientes técnicos de las propuestas ganadoras y promover la viabilización técnica y presupuestal de las mismas, impulsando el liderazgo de los gobiernos locales hasta la ejecución de las obras.

Del 2011 al 2014 se han elaborado 36 propuestas con fines de renovación urbana:

- ✓ 35 fueron de tipo inmobiliaria y 1 de carácter urbana

- ✓ 4 de ellas se desarrollaron en inmuebles monumentos, 11 en inmuebles con valor monumental, 16 en inmuebles de entorno y 4 en inmuebles sin clasificación monumental.
- ✓ En total se beneficiará con una vivienda a cada una de las 1,170 familias existentes. Además, se proyectaron 3,327 viviendas nuevas adicionales.

Del 2010 al 2013 se ejecutaron 22 actuaciones de emergencia con los siguientes resultados:

- ✓ 13 intervenciones se hicieron en áreas comunes de viviendas, 2 intervenciones en fachadas de monumentos-viviendas y 7 intervenciones en inmuebles emblemáticos otros usos
- ✓ 12 actuaciones se efectuaron para corregir inestabilidad estructural, 4 fueron para mejoramiento de la red sanitaria por colapso, 2 para restauración de fachadas por inestabilidad y deterioro, otras 2 para restauración de elementos también por inestabilidad y deterioro, 1 por restitución y 1 por conservación, ambas debido a deterioro de componentes.
- ✓ De las 22 actuaciones, 15 fueron intervenciones en edificios de uso residencial, 3 en edificios de uso religioso y 4 en edificios de uso institucional.
- ✓ Asimismo, 17 de las 22 acciones intervinieron en inmuebles monumentales, 4 en inmuebles de valor monumental y 1 en inmueble sin clasificación.

Del 2011 al 2014 se han convocado los siguientes concursos de ideas:

- ✓ Concurso Internacional "5 Ideas para el Centro Histórico de Lima" para la puesta en valor de la Casa Buque Barrios Altos, Casa Buque Monserrate, Quinta Junín, Quinta Huánuco y Cuartel de Santa Catalina. Las Ideas ganadoras de Quinta Junín y Quinta Huánuco fueron desarrolladas a nivel de Proyecto de Arquitectura.
- ✓ Concurso Interno "Rehabilitación de Espacios Públicos Monumentales del Rímac" para la puesta en valor del eje Paseo de Aguas - Alameda de los Descalzos - Alameda de los Bobos y del conjunto Plazuela de Presa y entorno urbano. Las Ideas ganadoras fueron desarrolladas a nivel de Expedientes Técnicos, aunque con modificaciones sustanciales. Las obras respectivas han sido ejecutadas.
- ✓ Concurso Internacional "Tratamiento de 5 Espacios Públicos en el Jr. Ancash" para la puesta en valor de las plazuelas Santa Clara, Las Cabezas, Mercedarias, Maravillas y Santo Cristo. La Idea ganadora fue desarrollada a nivel de Expediente Técnico.
- ✓ Concurso Internacional "Tratamiento de Espacios Públicos Plaza Mayor y Eje Turístico Cultural del Centro Histórico de Huamanga". La propuesta ganadora se encuentra en la fase de desarrollo del expediente técnico.
- ✓ Concurso Internacional "Tratamiento Peatonal de la Plaza de Armas del Centro Histórico de Arequipa". La propuesta ganadora se encuentra en la fase de desarrollo del expediente técnico.
- ✓ Coordinaciones institucionales para la convocatoria del Concurso Internacional "Tratamiento de Espacios Públicos en Barranco: Plaza Raimondi. Jr. Salaverry, Jr. Cajamarca, Jr. Unión y Jr. Domeyer"

VI.2. Mejorar el acceso a una vivienda adecuada

El Plan Nacional de Vivienda 2006-2015 basa su diagnóstico del déficit de vivienda en estimados del 2001 y en el conjunto de metas alcanzadas en el período 2001-2005. A la luz de los datos del Censo 2007 y de la Encuesta Nacional de Hogares -ENAH- 2015, se puede observar que el déficit habitacional a partir del 2015 es numéricamente menor que el de 2001, siendo el 2007 el pico más alto.

Cuadro Nº 1: Indicadores del Déficit Habitacional 2001, 2007, 2015

		2001 (1)	2007 (2)	2015 (3)	Diferencia 2001-2007	Diferencia 2007-2015
Déficit Habitacional Nacional	Total	1,233,000	1,860,692	1,169,985	627,692	-690,707
	Urbano	827,215	1,207,610	849,630	380,395	-357,980
	Rural	405,785	653,082	320,355	247,297	-332,727
Déficit Cuantitativo	Total	326,000	389,745	265,390	63,745	-124,355
	Urbano	314,251	375,699	259,574	61,448	-116,125
	Rural	11,749	14,046	5,816	2,297	-8,230
Déficit Cualitativo	Total	907,000	1,470,947	904,595	563,947	-566,352
	Urbano	512,964	831,911	590,056	318,947	-241,855
	Rural	394,036	639,036	314,539	245,000	-324,497

(1) Estimado del Plan Nacional de Vivienda 2006-2015

(2) INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda

(3) INEI - Encuesta Nacional de Hogares - ENAH 2015

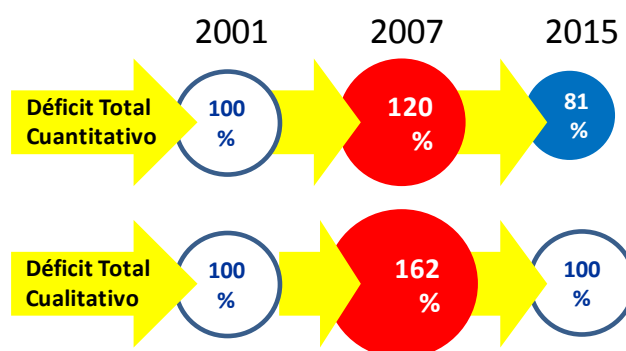


Gráfico N° 1: Variación Porcentual del Déficit Habitacional. Base 2001 = 100%

Se observa que el déficit RURAL disminuyó porcentualmente más que el URBANO, tanto cuantitativa como cualitativamente. Esto concuerda con los resultados de la Política Nacional de Lucha Contra la Pobreza mostrados por los dos últimos gobiernos nacionales.

El déficit habitacional total en el Perú, según la Encuesta Nacional de Hogares 2015 del INEI, ascendió a cerca de 1 millón 170 viviendas, de las cuales 850 mil corresponden al ámbito urbano y 320 mil al rural.

El déficit cualitativo total se estima en 905 mil viviendas (590 mil urbanas y 315 mil rurales).

Para atender la demanda del déficit cualitativo de familias de bajos recursos económicos, el Estado otorga Bonos Familiares Habitacionales en las modalidades de Construcción en Sitio Propio -CSP- y de Mejoramiento de Vivienda -MV-. Desde el 2003 a la actualidad, el número de Bonos CSP desembolsados es de 179,277 y el de MV es de 5,560.

El déficit cuantitativo habitacional en el Perú al 2015 se estima en 265 mil unidades de vivienda (259 mil urbanas y 6 mil rurales), habiendo sido el déficit cuantitativo de 390 mil en 2007, según el Censo Nacional. Se estima además que, en dicho lapso, se formaron cerca de 935 mil hogares.

Entre 2007 y 2015 se otorgaron 57 mil créditos MIVIVIENDA y 32,600 Bonos Familiares Habitacionales en la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva, de lo que se deduce que el Estado contribuyó en la disminución del déficit habitacional en un 8.5%. A nivel nacional se estima que se produjeron 230,680 unidades de vivienda desde 2008 al 2015, lo que implica un promedio de 32,950 viviendas nuevas formales por año (incluyendo las subvencionadas por el Estado). Si se toma en cuenta que, según la información censal, el parque habitacional aumenta en alrededor de 132,000 viviendas en promedio anual intercensal, se deduce que solo alrededor del 20% de la vivienda se coloca a través de mecanismos de financiamiento y el resto se auto-produce ya sea de manera informal o formal (posiblemente esta última en menor medida). Esta estimación evidencia la poca profundidad del mercado hipotecario en el país.

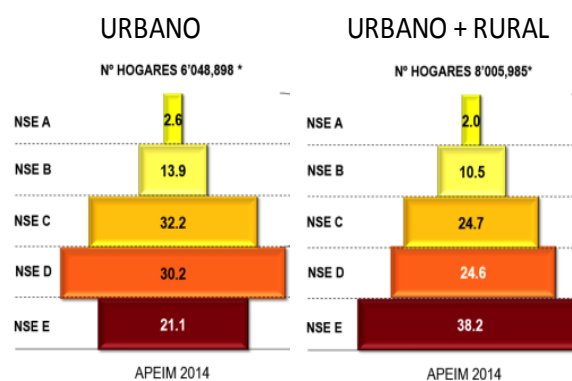
De acuerdo al Diagnóstico del Plan Nacional de Vivienda 2006-2015, sólo la vivienda para el Nivel Socio Económico –NSE- “A” no requiere apoyo estatal, como se observa en el Gráfico N° 9.

Gráfico N° 9: Acceso a Vivienda Propia por NSE



FUENTE:
Plan Nacional de Vivienda 2006-2015 - MVCS

Gráfico N° 10: Porcentaje de Hogares por NSE



<http://www.apeim.com.pe/wp-content/themes/apeim/docs/nse/APEIM-NSE-2014.pdf>

Como se aprecia en dicho cuadro, la franja superior del NSE “E” tenía la opción de acceder a un módulo de vivienda propia de 30 m2 (en promedio), subvencionada al 90% por el Estado a través de la modalidad “Deuda Cero” del Programa Techo Propio en la modalidad AVN (el 10% restante lo asumía el ahorro familiar y ya no era necesario un crédito hipotecario).

Las familias de la franja inferior del NSE “E”, los pobres extremos tienen la opción de mejoramiento del entorno a través de los Programas MiBarrio, La Calle de MiBarrio (ambos urbanos) y Mejorando Mi Pueblo (rural), hoy reunidos en el Programa Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos –PMIB-.

La propuesta de Plan Nacional de Vivienda, como se ve en el Cuadro N° 18, señala que el déficit habitacional total al año 2014 fue de más de 1.2 millones de unidades y que en los próximos 10 años se requerirían 2 millones de unidades habitacionales para satisfacer las necesidades de los nuevos hogares que se formen en una década. Se observa un resumen de las cifras globales, señalando en cifras parciales el ámbito urbano o rural. La propuesta del Plan indica que es perentorio activar la modalidad de Vivienda de Interés Prioritario – VIP-, para atender directamente al déficit habitacional de las familias pobres extremas, las que no encajan en el actual esquema del Programa Techo Propio que se basa en el principio A+B+C (Ahorro Familiar + Bono Familiar Habitacional + Crédito Hipotecario), por no tener capacidad de ahorro y menos ser sujetos de crédito.

Cuadro N° 18: Déficit 2013 y Demanda de Vivienda 2016-2025

	DÉFICIT	NUEVA	TOTAL
SUB-TOTAL	1,263,054	2,000,000	3,263,054
CRÉDITO HIPOTECARIO COMERCIAL U OTROS(*)	147,024	49,600	196,624
Urbano	133,376	41,600	
Rural	13,648	8,000	
NUEVO CRÉDITO MI-VIVIENDA	206,186	264,400	470,586
Urbano	181,513	222,400	
Rural	24,673	42,000	
BFH-TECHO PROPIO	909,844	1,686,000	2,595,844
VIP Urbano	150,390	337,600	772,067
VIP Rural	131,277	152,800	
VIS Urbano	432,239	998,400	1,823,777
VIS Rural	195,938	197,200	
MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS/PUEBLOS			313,000
Programa Urbano (hogares beneficiarios)			155,000
Programa Rural (hogares beneficiarios)			158,000

FUENTE: ENAHO 2013 - Elaboración propia

Para cubrir el déficit actual de las familias pobres extremas se requieren 150 mil unidades habitacionales urbanas y 131 mil unidades habitacionales rurales. En los próximos 10 años se requerirían adicionalmente casi 340 mil urbanas y más de 150 mil rurales. Es decir, en global en una década debiera materializarse casi 800 mil unidades habitacionales tipo VIP para atender a las familias de la franja baja del NSE “E”.

Sin embargo, la cifra global de VIPs podría ser menor –y mucho menor-, considerando el compromiso internacional del Estado Peruano con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de reducir a cero (en su defecto a menos del 3%) la pobreza en el país al año 2030. Si disminuyera la demanda de VIPs, se incrementaría en la misma cantidad la demanda de VIS y/o cualquiera de las otras modalidades.

Una forma de encarar la lucha contra la pobreza –sobre todo la extrema-, es brindar las básicas condiciones de habitabilidad que requiere una familia para desarrollarse (espacios adecuados para alimentarse, vestirse, asearse, estudiar, recrearse, trabajar, etc.). Además, los espacios familiares deben estar rodeados de servicios básicos, equipamiento de salud, educación y recreación, cercanía a las fuentes de trabajo, sistema de movilidad sostenible, etc.

Para ello la propuesta de Política Nacional en Vivienda y Urbanismo contempla una serie de estrategias, una de las cuales es recuperar terrenos del estado invadidos pero con vocación urbana, cuyos poseedores no tengan opción legal de ser propietarios (invasores desde el 2011 en adelante) y desarrollar a través de la entidad generadora de suelo urbano⁶⁶ conjuntamente con el sector privado, organizaciones barriales y demás actores inmobiliarios, Mega-Proyectos de Vivienda Mixta con adecuados porcentajes de Vivienda de Interés Social –VIS- y de Vivienda de Interés Prioritario –VIS-, cuyos primeros beneficiarios, de acuerdo a los estudios de focalización, deben ser los moradores de dichos terrenos. Las soluciones habitacionales tipo VIP deben ser íntegramente subvencionadas y licitadas por el entidad generadora de suelo urbano del Estado, construidas por el sector privado, y entregadas en calidad de arriendo subvencionado a las familias pobres extremas por un tiempo determinado, hasta que tengan las condiciones de acceder a una vivienda propia o a alquilar una con mejores condiciones para su desarrollo.

De forma similar, la entidad generadora de suelo urbano puede emprender en asociación Público-Privada, Mega Proyectos de Vivienda en sectores formalizados por COFOPRI que no han alcanzado un adecuado nivel de consolidación y desarrollo urbano y que mantienen densidades bajas y muy bajas.

En ambos casos, la rentabilidad de los Mega Proyectos se da por el incremento de densidades y por generar oferta mixta de vivienda, financiable con crédito hipotecario convencional, con el Crédito MIVIVIENDA y con el BFH. **La participación en el incremento del valor del suelo urbano por parte del Estado puede generar fondos revolventes para la entidad generadora de suelo urbano**, destinados a la subvención de las unidades habitacionales VIP.

VI.3. Acceso sostenible a agua potable, saneamiento y energía no contaminante

“Perú tiene 30 millones de habitantes. 21 millones están en áreas urbanas. Esas áreas urbanas están bajo la regencia de 50 empresas prestadoras de agua y saneamiento; la más importante es Sedapal con 10 millones. El área rural tiene más o menos 9 millones de habitantes, que dependen de 30 mil juntas administradoras de agua y saneamiento. De esos 9 millones, en los últimos años se han duplicado de 3 a 6 millones de pobladores del área rural con acceso a agua y saneamiento”⁶⁷

⁶⁶ RAS Programático-Planificación, Suelo Urbano y Oferta de la Vivienda. Grupo Banco Mundial para la DGPRVU-MVCS, setiembre 2015

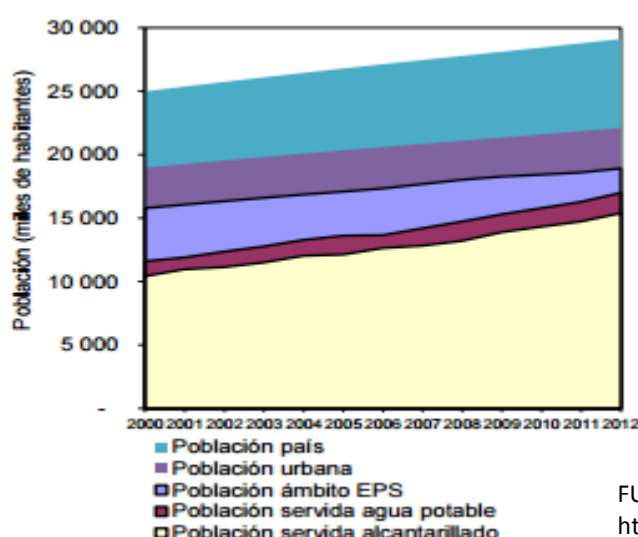
⁶⁷ Francisco Dumler, Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú. Discurso de inauguración de la IV Conferencia Latinoamericana y el Caribe LatinoSan 2016. Lima, Marzo 9 de 2016

Cobertura de agua:

El Tercer Informe de Cumplimiento del Perú de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, señala que la cobertura de agua potable en área urbana alcanzada en 2012, que asciende a un 91.6%, es mayor a la meta establecida por el Plan Nacional de Saneamiento al año 2015 en 4.6 puntos porcentuales (87%). Lo mismo sucede con cobertura de saneamiento en área urbana alcanzada en 2012 (4.7 puntos porcentuales mayor que la meta al 2015); la cobertura total de agua potable alcanzada en 2012 (0.3 puntos porcentuales mayor que la meta al 2015); y la cobertura total de saneamiento alcanzada en 2012 (0.8 puntos porcentuales mayor que la meta al 2015).

De acuerdo al documento “Las EPS y su Desarrollo 2013” de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento –SUNASS-, la población urbana servida ha tenido un mayor incremento que el crecimiento vegetativo de la población. Ello debido a que en los últimos años el crecimiento vertical en Lima y las principales provincias ha beneficiado el incremento del servicio. El gráfico siguiente muestra la evolución y la mayor pendiente de las curvas de población servida.

Gráfico N° 11: Cobertura de Agua Potable al 2013



FUENTE:
http://www.sunass.gob.pe/doc/eps_desarrollo_2013.p

Cuadro N° 19: Porcentaje de Cobertura General de Agua Potable

ÁMBITO GEOGRÁFICO	PORCENTAJE	COEFICIENTE DE VARIACIÓN
PERÚ	87.9	0.5
ÁREA DE RESIDENCIA		
URBANO	94.0	0.4
RURAL	68.4	1.9

FUENTE: INEI 2015 - ENAPRES

La cobertura general de agua potable por red pública a nivel país, en promedio, fue de 87.9%. Sin embargo, ello no refleja la diferencia entre los ámbitos urbano (94%) y rural (68.4%).

La misma fuente señala que para el caso de agua segura (agua con presencia de cloro residual libre mayor o igual a 0.5 mg/l), los porcentajes son de 53.6% para el ámbito urbano y de 1.2% para el rural.

Las diferencias de cobertura entre los Departamentos del país se observan en el Cuadro siguiente.

Cuadro N° 20: Cobertura de Agua Potable por Departamentos al 2015

DEPARTAMENTO	%	COEFICIENTE VARIACIÓN	DEPARTAMENTO	%	COEFICIENTE VARIACIÓN
AMAZONAS	87.1	2.4	LAMBAYEQUE	89.4	1.5
URBANO	97.6	0.6	URBANO	92.5	1.3
RURAL	77.5	4.5	RURAL	73.5	6.4
ANCASH	93.0	1.3	LIMA	94.7	0.8
URBANO	97.6	0.8	URBANO	95.4	0.7
RURAL	86.0	3.3	RURAL	64.5	8.2
APURIMAC	91.7	2.1	LORETO	55.5	6.3
URBANO	98.5	0.4	URBANO	74.4	4.4
RURAL	87.2	3.5	RURAL	13.1	32.5
AREQUIPA	94.5	1.1	MADRE DE DIOS	85.1	3.0
URBANO	98.4	0.5	URBANO	94.5	1.0
RURAL	63.6	9.0	RURAL	49.0	15.7
AYACUCHO	91.6	2.0	MOQUEGUA	95.6	1.3
URBANO	98.7	0.4	URBANO	98.9	0.5
RURAL	83.8	4.1	RURAL	85.8	4.8
CAJAMARCA	84.2	2.5	PASCO	78.3	3.8
URBANO	97.9	0.5	URBANO	92.5	1.7
RURAL	76.6	3.9	RURAL	52.8	11.4
CALLAO	95.9	0.8	PIURA	84.2	2.2
URBANO	95.9	0.8	URBANO	88.6	2.0
CUSCO	92.3	1.5	RURAL	69.5	7.2
URBANO	99.1	0.3	PUNO	62.2	6.0
RURAL	83.6	3.2	URBANO	82.1	3.1
HUANCAVELICA	87.9	2.4	RURAL	40.7	14.9
URBANO	97.3	0.7	SAN MARTIN	83.6	3.1
RURAL	84.9	3.2	URBANO	92.4	2.2
HUANUCO	68.8	5.6	RURAL	65.3	9.2
URBANO	93.5	1.7	TACNA	95.0	1.5
RURAL	53.8	10.0	URBANO	99.7	0.2
ICA	91.5	1.2	RURAL	68.8	11.1
URBANO	92.7	1.2	TUMBES	82.8	2.0
RURAL	78.8	5.8	URBANO	83.8	2.1
JUNIN	90.2	2.2	RURAL	63.3	7.6
URBANO	97.7	0.6	UCAYALI	67.7	4.1
RURAL	74.8	6.7	URBANO	76.8	3.5
LA LIBERTAD	90.6	1.4	RURAL	36.4	15.4
URBANO	94.7	1.0			
RURAL	75.8	5.4			

FUENTE
INEI 2015 - ENAPRES

Cobertura de desagüe:

Al igual que en el caso del agua, la población urbana servida con alcantarillado u otra forma de disposición sanitaria de excretas, ha tenido un mayor incremento que el crecimiento vegetativo de la población, por la misma razón de densificación de Lima y de las principales ciudades del interior (ver Cuadro N° 21).

La cobertura general de desagüe a nivel país, en promedio, fue de 72.1%. Sin embargo, ello no refleja la diferencia entre los ámbitos urbano (87.7%) y rural (22.1), como tampoco las diferencias entre los Departamentos del país, como se observa en el Cuadro N° 11.

ÁMBITO GEOGRÁFICO	PORCENTAJE	COEFICIENTE VARIACIÓN
PERÚ	72.1	1.0
ÁREA DE RESIDENCIA		
URBANO	87.7	0.6
RURAL	22.1	5.5

FUENTE
INEI 2015 - ENAPRES

Cuadro N° 21: Porcentaje de Cobertura General de Desagüe

PROGRAMAS NACIONALES DE SANEAMIENTO URBANO Y RURAL

Mediante Decreto Supremo N° 006-2007-VIVIENDA del 22 de febrero de 2007 se crea el Programa “Agua para Todos” (APT), como responsable de coordinar las acciones correspondientes a las Fases del Ciclo de los Proyectos y Programas del Sector Saneamiento, financiados con recursos públicos y otros que les corresponda, localizados en las áreas urbanas y rurales a nivel nacional, que se ejecuten bajo el ámbito del Viceministerio de Construcción y Saneamiento y con otras entidades del Sector Público.

Con Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA del 06 de enero de 2012, se crea el **Programa Nacional de Saneamiento Rural**–PNSR- y se modifica la denominación del Programa Agua Para Todos por el de **Programa Nacional de Saneamiento Urbano**–PNSU- teniendo como ámbito de intervención las áreas urbanas a nivel nacional. Asimismo, faculta al MVCS, en la Disposición Complementaria Final Quinta, entre otros, a dictar las normas que resulten pertinentes para mejorar la gestión del Programa Nacional de Saneamiento Urbano.

La Población Objetivo a Mediano Plazo del PNSU (2011-2016) es de 2.8 millones de habitantes con servicios de agua potable y de 3.4 millones de habitantes con servicios de alcantarillado. Dicha población no tiene acceso pleno a los servicios indicados, y está emplazada en urbes mayores de 2,000 habitantes.

Los sistemas convencionales de dotación de agua potable y alcantarillado de las ciudades del país –y principalmente de las ciudades costeras con estrés hídrico donde se encuentra la mayor cantidad de población y donde prácticamente no llueve, por lo que no se recupera

agua pluvial-, generan altos porcentajes de pérdidas y desperdicio de agua. El esquema de trasladar los desagües a enormes plantas de tratamiento –cada vez más alejadas y, por ende, con mayor costo de traslado- contribuye al círculo vicioso.

Cuadro N° 22: Cobertura de Desagüe por Departamentos al 2015

ÁMBITO GEOGRÁFICO	%	COEFICIENTE VARIACIÓN	ÁMBITO GEOGRÁFICO	%	COEFICIENTE VARIACIÓN
AMAZONAS	52.6	7.0	LAMBAYEQUE	78.1	3.3
URBANO	80.3	3.6	URBANO	88.8	2.1
RURAL	27.1	17.3	RURAL	24.0	22.0
ANCASH	69.3	5.9	LIMA	92.4	0.9
URBANO	92.1	1.7	URBANO	93.9	0.9
RURAL	34.4	17.1	RURAL	26.1	17.5
APURIMAC	49.9	8.3	LORETO	41.8	8.7
URBANO	88.6	2.6	URBANO	59.9	6.6
RURAL	24.6	19.3	RURAL	1.0	34.6
AREQUIPA	82.4	2.7	MADRE DE DIOS	51.8	6.3
URBANO	89.3	2.3	URBANO	60.5	5.6
RURAL	27.8	17.3	RURAL	18.0	25.9
AYACUCHO	61.0	5.9	MOQUEGUA	83.8	2.9
URBANO	90.3	2.1	URBANO	94.8	2.0
RURAL	29.1	16.2	RURAL	51.5	10.6
CAJAMARCA	46.9	9.0	PASCO	54.6	5.8
URBANO	93.7	1.3	URBANO	71.8	4.2
RURAL	20.7	24.5	RURAL	23.6	18.1
CALLAO	86.7	2.0	PIURA	61.0	5.2
URBANO	86.7	2.0	URBANO	75.5	4.0
CUSCO	66.7	5.4	RURAL	12.0	32.2
URBANO	95.7	1.0	PUNO	51.5	7.2
RURAL	29.6	16.0	URBANO	81.7	3.1
HUANCAVELICA	39.6	10.3	RURAL	18.8	22.1
URBANO	85.3	2.4	SAN MARTIN	51.7	6.7
RURAL	25.4	18.3	URBANO	68.0	5.3
HUANUCO	40.9	9.3	RURAL	17.6	29.6
URBANO	82.7	3.6	TACNA	88.7	2.5
RURAL	15.4	24.2	URBANO	97.1	1.1
ICA	81.3	2.7	RURAL	41.9	17.1
URBANO	86.1	2.5	TUMBES	70.1	4.1
RURAL	31.4	19.3	URBANO	73.2	4.1
JUNIN	61.3	6.0	RURAL	11.0	30.9
URBANO	82.8	3.6	UCAYALI	41.2	7.9
RURAL	16.9	21.9	URBANO	51.7	7.1
LA LIBERTAD	74.6	3.5	RURAL	5.3	30.4
URBANO	87.9	2.2			
RURAL	26.3	16.6			

En Lima Metropolitana y en ciertas ciudades del país, diversas inversiones inmobiliarias residenciales y comerciales han optado por implementar plantas de tratamiento de agua residual –PTAR- instaladas in-situ.

- En algunos casos, como en áreas comerciales o de recreación privadas en balnearios o en zonas rurales cercanas a las urbanas, debido a que no cuentan con instalación domiciliaria de alcantarillado ni con matrices cercanas.
- En otros casos, las PTAR han sido implementadas para ofrecer un valor agregado al inmueble en venta o alquiler, que redunde en ahorro en la cuenta de agua potable que amortiza la inversión en el mediano plazo.
- También en los casos en los que las normas urbanas locales otorgan beneficios inmobiliarios a las inversiones con este tipo de solución⁶⁸.

Servicios Públicos de Agua y Desagüe para promoción de oferta urbana:

- a) Declarar en emergencia la provisión de servicios, en aquellos proyectos de renovación de redes que no han sido ejecutados por la existencia de litigios;
- b) Promover APPs y obras por impuestos, que permitan financiar obras de renovación de redes en zonas atractivas para el mercado inmobiliario, pudiendo también transferirse parte de estas inversiones al precio de las viviendas, allí donde sea posible;
- c) Probar nuevas tecnologías, como la desalinización de agua de mar;
- d) Modificar el modelo de gestión de las EPS: que no sigan a la invasión;
- e) Sincerar tarifas y otorgar subsidios directos a la demanda.

SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA

En el país la generación de energía eléctrica es mayoritariamente hidráulica. El uso de plantas termo-eléctricas a petróleo o gas natural se justifica en momentos pico de demanda. Debido al descubrimiento y explotación de gas natural en la sierra sur del país, la política energética tiende a cambiar la matriz hidro-eléctrica por la termo-eléctrica, en cuyo caso los niveles de contaminación por producción de energía eléctrica tenderán a elevarse.

El Perú –anfitrión de la COP20- es pionero en conciencia ambiental. En tal sentido, como ya se mencionó en el capítulo III, está en estudio la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Urbano de incorporar los estudios de NAMA en los Planes de Desarrollo Urbano de las Metrópolis, Ciudades Mayores y Ciudades Intermedias. Esto es dada la coyuntura de que el MVCS lidera el “NAMA de Construcción Sostenible con Visión de Ciudad” y que se tiene avanzados estudios piloto en diferentes zonas bioclimáticas urbanas relacionadas al sub-componente VIVIENDA.

FUENTE

Los estudios NAMA en los PDU tendrían dos *INEI 2015 - ENAPRES* objetivos generales:

⁶⁸Ver ejemplos de iniciativas normativas de Gobiernos Locales en el acápite III.2 de la página 45 de presente informe.

- Lograr racionalizar el uso del agua potable a niveles sostenibles en las áreas urbanas donde se implementen las acciones proyectadas.
- Lograr racionalizar el uso de energía eléctrica a niveles sostenibles en las áreas urbanas donde se implementen las acciones proyectadas.

El cumplimiento de ambos objetivos traería como consecuencia mayor y mejor acceso de la población involucrada al agua potable y a la electricidad, con importantes ahorros que permitirían ampliar las redes de ambos servicios en tiempos menores a los previstos sin aplicación de las acciones de los NAMA.

AHORROS EN LA CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE

En base a estos indicadores y un breve análisis de costos del mercado y del consumo de agua y energía de viviendas y edificios reales en Lima al 2014, se reportan ahorros económicos significativos.

Por ejemplo, se estiman ahorros en materiales de construcción de 2% hasta 5%, y se podría llegar a porcentajes mucho mayores dependiendo del diseño, prefiriendo materiales renovables, estandarizados, reusados y reciclados. En cuanto a energía, es posible lograr ahorros del 40% al 60% de la cuenta mensual de electricidad dependiendo del tipo de tecnologías utilizadas. Las medidas más económicas, incluso gratuitas, y con mayor capacidad de reducir el gasto energético están relacionadas con los hábitos de consumo. El estudio⁶⁹ ofrece amplia información acerca de productos que ahorran consumo de energía en iluminación, calentadores de agua y energía térmica.

En lo concerniente al agua, es posible lograr ahorros del 30% al 53% dependiendo de las medidas adoptadas. El estudio centra su atención en los inodoros, pues representan el 40% del consumo en una vivienda y la mayor parte de ellos descarga hasta 14 litros por vez y ya existen inodoros disponibles en el mercado que descargan 4.8 litros y 3 litros por vez, es decir al menos 40% menos de un inodoro convencional.

El estudio compara costos típicos de una vivienda convencional y una vivienda construida y equipada de acuerdo a estos principios de sostenibilidad, tomando como referencia una vivienda de clase media urbana de la costa peruana (85 m², para 4 personas con sala comedor, dos dormitorios, un baño, una cocina y una lavandería), se revela que la vivienda de transformación de costo medio costaría al menos S/. 3,988 más que la vivienda convencional, la mayor parte de lo cual está representado por el panel fotovoltaico (S/. 5,398); y respecto a una vivienda de transición la diferencia sería solo de S/. 929.00, gracias al ahorro en materiales, cifra que se recupera en menos de un año con la reducción en los consumos de servicios de agua y energía eléctrica principalmente.

Por último, se presentan un conjunto de alternativas para mitigar y adaptar las edificaciones a los efectos de cambio climático y traza los principales retos que plantea el desarrollo de la construcción sostenible en el Perú.

⁶⁹ Miranda, Liliana. "Perú hacia la construcción sostenible en escenarios de cambio climático", Universidad Ricardo Palma, 245 pp, 2015

El estudio propone 17 medidas y acciones, organizadas en torno a 4 estrategias centrales, para promover la Construcción Sostenible en el Perú, formuladas para que sean desarrolladas por el MVCS en base a una estrategia de alianzas, en forma descentralizada y constituyen elementos para formular un plan de acción con 3 horizontes de tiempo: corto (2017), mediano (2021) y largo plazo (2040).

VI.4. Mejorar el acceso a medios de transporte sostenibles

El transporte es un componente de la movilidad. En una ciudad en crecimiento, hay puntos de interés a los que los habitantes se dirigen con mayor o menor frecuencia según sus necesidades. En ciudades grandes –Mayores y Metrópolis-, hay puntos de interés para grandes cantidades de personas en horarios similares lo que, según las circunstancias, llega a generar conflicto en la movilidad. Ello inmediatamente se traduce en:

- estrés (desencadenante en mediano plazo de diversos cánceres),
- pérdida de tiempo (horas/persona que se podrían utilizar en otras actividades),
- contaminación sonora y del aire (a su vez desencadenante de enfermedades auditivas y respiratorias),
- incremento de la isla de calor (por la combustión de vehículos motorizados),
- mayor desgaste de vías y por ende mayor costo de mantenimiento, entre otras consecuencias.

Mejorar el acceso a medios de transporte sostenibles –dependiendo del concepto de sostenibilidad- puede ser sólo un paliativo de corto y mediano plazo, pero no la solución al problema.

Experimentos del siglo pasado en muchas ciudades del mundo dieron cuenta que la “solución” de incrementar carriles en las vías vehiculares expresas o arteriales no trajo sino el problema mayor del incremento del parque automotor. O que la “solución” de normar requerimientos mayores de estacionamiento en edificaciones comerciales o residenciales iba a “limpiar” las calles para el mayor disfrute de los espacios públicos, cuando en realidad –y por la misma razón- sucede todo lo contrario.

Si por sostenibilidad de la movilidad urbana se entiende más capacidad en vehículos de transporte público masivo, vías segregadas para su tránsito y combustible menos contaminante, se ataca algunos componentes del problema pero pueden surgir otros, como la segregación de los barrios y la pérdida de identidad urbana. Si por sostenibilidad de la movilidad urbana se entiende, además cambios estructurales y radicales en las ciudades, acercando y/o multiplicando los puntos de interés a sus usuarios frecuentes a distancias caminables o cubiertas en bicicleta con seguridad y sin esfuerzo excesivo, entonces se ataca los otros componentes del problema (con el riesgo de que –de acuerdo a las leyes de la dialéctica- surjan nuevos y desconocidos problemas).

VI.5. Tendencias en la gestión de residuos sólidos

El manejo de los residuos sólidos domiciliarios en el país es responsabilidad de los gobiernos locales. En la Ley General de Residuos se establece una estructura de gestión de los residuos cuya rectoría corresponde al Ministerio del Ambiente, siendo el Ministerio de Salud la autoridad sanitaria.

Actualmente se tiene un avance considerable en el cálculo de la generación per-cápita de residuos sólidos domiciliarios, en menor medida se han desarrollado esfuerzos para el cálculo de la generación de residuos de las actividades comerciales, de instituciones públicas y del barrido de las calles (residuos no domiciliarios), con lo cual se ha determinado la generación per-cápita de residuos sólidos municipales con una muestra considerable de todas las regiones del país. La generación de residuos sólidos municipales promedio para el país es de 0,56 kg/hab/día, siendo para la región Costa: 0,588 kg/hab/día, para la región Sierra: 0,513 kg/hab/día y para la región Selva: 0,553 kg/hab/día.

La cantidad y peligrosidad de residuos sólidos en el país, ha experimentado en los últimos años un incremento significativo, asociado al crecimiento poblacional, crecimiento económico, hábitos de consumo, desarrollo tecnológico, estándares de calidad de vida de la población; lo que se ha traducido en un incremento de la generación per cápita de residuos sólidos dispuestos inadecuadamente en el ambiente. El manejo de los residuos sólidos en el país, se realiza de forma inadecuada (sobre todo los del ámbito de la gestión municipal), provocando que los residuos domiciliarios se mezclen con los residuos hospitalarios, industriales, de construcción, entre otros; incrementando su peligrosidad.

Día a día se consumen más productos que provocan la generación de más y más residuos (basura), y no existen suficientes lugares donde disponerlos. A esta situación se añade que la mayoría de la población al no contar con programas de orientación para el manejo de los residuos sólidos, en vez de minimizar o segregar, la tira o la queman, trayendo como consecuencia un gran número de enfermedades que afectan tanto a los niños como a los adultos.

De la misma manera, se debe precisar que solamente el 41,3 % de los residuos sólidos generados en nuestro país son dispuestos en sólo 11 rellenos sanitarios, el 1,64 % se segrega en la fuente, el 0,34 % se realiza compostaje y el 8,9 % es reciclaje informal, el 1,62 % tiene otros destinos no especificados (sin servicio) y el 46,2 % de residuos sólidos se disponen en botaderos, chancherías o son arrojados al río y al mar, generando la pérdida de ecosistemas naturales, contaminando el suelo, aire y cuerpos de agua y poniendo en riesgo la salud de la población.

Actualmente se viene realizando junto con cooperación internacional de JICA y BID, 31 proyectos que contempla la construcción de infraestructuras adecuadas para la disposición final de residuos sólidos (rellenos sanitarios), así como todos los componentes de gestión integral (recolección, almacenamiento, transporte, reaprovechamiento, gestión municipal y educación ambiental).

Ante esta problemática, el MINAM, a través de la Dirección General de Calidad Ambiental, viene implementando programas y proyectos de inversión pública en gestión integral de residuos sólidos.

- Programa de desarrollo de sistemas de gestión de residuos sólidos en 31 zonas prioritarias-FASE 1. FINANCIADO POR JICA-BID

- Programa de inversión pública para la recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos – FASE 2. FINANCIADO POR JICA BID
- Manejo integral de residuos sólidos en Municipalidades Provinciales seleccionadas en Perú (Arequipa, Pucallpa, Tacna). FINANCIADO POR LA COOPERACIÓN ALEMANA.
- Mejoramiento y ampliación de la gestión integral de los residuos sólidos municipales en la localidad de Chiclayo, Región Lambayeque. COOPERACION SUIZA
- Ampliación de la cobertura del servicio de gestión integral de residuos sólidos en zonas priorizadas y altamente sensibles: VRAEM.
- Acciones de intervención en la zona del Huallaga: Proyecto del servicio de limpieza pública en San Martín (Tocache), Ucayali (Padre Abad), Huánuco (Cholón, Monzón, Leoncio Prado).
- Intervención zona frontera Perú: Asistencia técnica en residuos sólidos en Cajamarca.

Además, se viene implementando desde el año 2011 el Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos en viviendas urbanas a nivel nacional, con la finalidad de reducir la cantidad y peligrosidad de los residuos sólidos dispuestos inadecuadamente, impulsando una cadena formal de reciclaje en el país y generando un incremento de la conciencia ambiental en la ciudadanía. Por ello, el MINAM, seleccionó a 249 Gobiernos Locales (ciudades principales con mayor generación de residuos sólidos, denominadas Ciudades Principales Tipo A y B), las mismas que reciben asistencia técnica permanente y las herramientas necesarias (talleres, guías, visitas de campo, material audiovisual, plataforma virtual, entre otros) para mejorar su gestión integral de residuos sólidos. Al año 2014, se cuenta con 207 municipalidades que vienen implementando programas de segregación en la fuente y recolección selectiva, con una recuperación de residuos re-aprovechables de 17 524 ton/mes beneficiando a 4 745 095 habitantes.

2008	D.S. n.° 021-2008-MTC	Reglamento nacional de transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos	10.06.2008
2008	D.L. n.° 1065-MINAM	Modificatoria de la Ley General de Residuos Sólidos	28.06.2008
2009	D. S. n.° 012-2009-MINAM	Política nacional del Ambiente	23.05.2009
2009	Ley n.° 29419	Ley que regula la actividad de los Recicladores	07.10.2009
2010	D. S. n.° 005-2010-MINAM	Reglamento de la Ley que regula la actividad de los Recicladores	03.06.2010
2012	D. S. n.° 001-2012-MINAM	Reglamento Nacional para la Gestión y Manejo de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos	27.06.2012
2012	D. S. n.° 016-2012-AG	Aprueban Reglamento de Manejo de los Residuos Sólidos del Sector Agrario	14.11.2012
2013	R. D. n.° 007-2013-EF/63.01	Aprueba el Anexo CME 22, que son los contenidos mínimos específicos para estudios de pre inversión a nivel de perfil para PIP de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos (léase botaderos) Aprueba la “Guía de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública de Servicios de Limpieza Pública, a nivel de perfil”	31.10.2013

Fuente: MINAM.

MARCO INSTITUCIONAL

De acuerdo a la normativa vigente las municipalidades provinciales son responsables por la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares a éstos, en todo el ámbito de su jurisdicción.

Estas autoridades están obligadas a planificar la gestión integral de los residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción, compatibilizando los planes de manejo de residuos sólidos de sus distritos y centros poblados menores, con las políticas de desarrollo local y regional. Asimismo, se encargan de regular y fiscalizar el manejo y la prestación de los servicios de residuos sólidos de su jurisdicción y emitir opinión fundamentada sobre los proyectos de ordenanza distritales referidas al manejo de residuos sólidos, incluyendo la cobranza de arbitrios correspondientes. Corresponde a estas instituciones asegurar la adecuada limpieza de vías, espacios y monumentos públicos, la recolección y transporte de residuos sólidos en el distrito del cercado de las ciudades capitales correspondientes y aprobar los proyectos de infraestructura.

Las municipalidades distritales son responsables por la prestación de los servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos y de la limpieza de vías, espacios y monumentos públicos en su jurisdicción. Los residuos sólidos en su totalidad deberán ser conducidos directamente a la planta de tratamiento, transferencia o al lugar de disposición final autorizado por la Municipalidad Provincial, estando obligados los municipios distritales al pago de los derechos correspondientes.

En cuanto a las pequeñas ciudades y centros poblados menores, las ciudades con menos de 5 000 habitantes o los centros poblados menores que cuenten con un municipio propio

establecido, pueden exceptuarse del cumplimiento de las disposiciones que resulten incompatibles con sus condiciones económicas e infraestructura y equipamiento urbano, o por su condición socioeconómica rural.

La gestión de los residuos sólidos municipales en el país es concertada, especialmente en las zonas conurbadas, en armonía con las acciones de las autoridades sectoriales y las políticas de desarrollo nacional, regional, y local.

VI.6. Lecciones aprendidas y desafíos futuros

La política de vivienda desconectada parcialmente de la política urbana y la apuesta -en ocasiones excesiva- al libre mercado inmobiliario ha generado el crecimiento horizontal – formal e informal- de las grandes ciudades del Perú.

El impulso original y necesario que encendió el motor del crecimiento inmobiliario residencial de principio de siglo, hoy ha generado un embalse en la demanda de vivienda y un enfriamiento de la inversión, a la espera de grandes transformaciones estructurales y radicales en la política del sector en su conjunto. Las invasiones de terrenos y las formalizaciones de lo informal e ilegal en las periferias urbanas, y en menor cuantía la proliferación de proyectos de Techo Propio de baja densidad en dichas áreas -debido a la falta de incentivos para desarrollar vivienda social de mayor densidad en zonas aledañas a los cascos urbanos-, no han hecho sino consumir vorazmente el escaso recurso suelo que debió estar reservado para el desarrollo ordenado y no para el crecimiento desmedido.

Los estudios locales y las consultorías internacionales apuntan a una nueva visión en la generación de suelo urbano, con una actividad estatal promotora y protagonista de la oferta de vivienda social, siempre bajo la concepción constitucional de la subsidiaridad.

En ese sentido, con el fortalecimiento de la entidad generadora de suelo urbano se podrá generar el salto cualitativo que se requiere para atender la mayor demanda de vivienda social en el menor tiempo posible y con el mejor impacto urbano sobre las ciudades. La entidad generadora de suelo urbano tendrá la misión de apuntar a la recuperación de grandes áreas urbanas deterioradas, tugurizadas, sub utilizadas o informales, céntricas o cercanas a los centros urbanos y convertirlas en polos de desarrollo social, inclusivos, densos, de usos mixtos, amigables con el ambiente y contenedores de sistemas de movilidad sostenible. Dicho en otras palabras, la debe convertirse en el motor que impulse la **CIUDAD COMPACTA** a partir de mega-proyectos de reurbanización con calidad de vida.

Para incentivar la reurbanización con densificación en zonas consolidadas con necesidad de re-generarse, se plantea el concepto de **DENSIDAD FLOTANTE**, en el cual la densidad máxima que puede alcanzar un sector de la ciudad, en función a sus capacidades y servicios, no se distribuye necesariamente de modo proporcional al área de todos sus lotes, sino de modo general en toda el área residencial del sector. Así, se propicia la competencia por “densificar más rápido” en los lotes de terrenos donde se tenga mayor capacidad de inversión, hasta alcanzar la máxima densidad de la zona. Para evitar que la demanda por terrenos eleve los precios del suelo, se puede aplicar un Impuesto Predial inversamente

proporcional al área construida (el que densifica más, paga menos por m²). El tope máximo de área construida se auto-determina por el área y forma del lote, así como por las propiedades físicas de resistencia del terreno, lo cual a su vez regula la propuesta de reurbanización (a menor cantidad de área de calzada en las vías y a mayor ancho de éstas – incorporando ciclovías y alamedas-, más área de manzana re-urbanizada y mayor posibilidad de crecimiento en altura, tanto en fachada como al interior).

En el ámbito rural, la política de vivienda rural de largo plazo debe propiciar -de modo alternativo- las condiciones de agrupamiento masivo de unidades habitacionales para aprovechar la economía de aglomeración. Esto sólo se puede lograr con la creación de un tejido interconectado de nuevas villas de producción, de consumo o mixtas, aledañas a vías de comunicación, con recursos y equipamiento básicos –esencialmente agua para consumo humano e infraestructura para educación, salud, acopio de alimentos, administración y justicia (tipo TAMBOS en Perú)-. Se trata de un acercamiento de lo rural a lo urbano, sin perder la ruralidad.

Con la creación del Programa Nacional de Saneamiento Rural, se reconoce el cambio en el paradigma vigente, cambiando de una política de cierre de brechas a una política de calidad de vida, de desarrollo. Con ello se reconoce que “acceso es diferente a uso”, por lo que garantizar el acceso a servicios de calidad no garantiza que la población utilice dicho servicio, en el ámbito rural este tema es clave, por ello las capacitaciones a la población en educación sanitaria y valoración del servicio son fundamentales.

VII. Indicadores

Resultados de la Gestión Agosto 2011 – Julio 2016 (Estimado). Fuente: DGPRVU-MVCS

INSTRUMENTOS FINANCIEROS DEL FONDO MIVIVIENDA

Viviendas	219,462
Inversión	9,870 millones de Soles
Beneficiarios	987,579 personas

BONO DE PROTECCIÓN DE VIVIENDAS VULNERABLES A LOS RIESGOS SÍSMICOS

Viviendas	13,376
Inversión	160 millones de Soles
Beneficiarios	60,192 personas

TÍTULOS DE PROPIEDAD

Viviendas	400,364
Inversión	219 millones de Soles
Beneficiarios	2'046,820 personas

PROGRAMA DE GENERACIÓN DE SUELO URBANO

Hectáreas	285 adjudicadas
Inversión	18 millones de Soles
Beneficiarios	129,322 personas

MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

Proyectos	1,393
Inversión	2,717 millones de Soles
Beneficiarios	6'711,317 personas

AGUA Y SANEAMIENTO

Proyectos	2,201
Inversión	10,913 millones de Soles
Beneficiarios	10'500,000 personas

INFORMACIÓN-DOCUMENTACIÓN PRINCIPAL REVISADA

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS NN.UU.

CONVENCIÓN MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO – ACUERDO DE PARÍS – COP 21

ACUERDO NACIONAL – POLÍTICAS DE ESTADO

PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO NACIONAL ACTUALIZADO – PLAN BICENTENARIO PERÚ HACIA EL 2012 (CEPLAN).

PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL MULTIANUAL –PESEM- 2016-2021 DEL SECTOR VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO.

PROPUESTA DE POLÍTICA NACIONAL EN VIVIENDA Y URBANISMO.

RAS PROGRAMÁTICO-PLANIFICACIÓN, SUELO URBANO Y OFERTA DE LA VIVIENDA.

- RAS 1 – POLÍTICA DE PLANIFICACIÓN URBANA (2015)
- RAS 2 – SISTEMA INTEGRAL DE GENERACIÓN DE SUELO URBANO (2015)
- RAS 3 – OFERTA DE VIVIENDA SOCIAL (2015)

PLAN NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

PLAN NACIONAL AMBIENTAL PLANAA-PERÚ 2011-2021

PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN 2010-2014

PLAN DE INCENTIVOS MUNICIPALES 2016

ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES –ENAH- 2014

LINEAMIENTOS, CRITERIOS Y COMPONENTES DE MOVILIDAD URBANA A CONSIDERARSE EN LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO URBANO (2015)

HÁBITAT II – INFORME NACIONAL DEL PERÚ (1996)

HÁBITAT III – NATIONAL REPORT ECUADOR (2015)

HÁBITAT III – NATIONAL REPORT MÉXICO (2015)

INEI – EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA 2009-2014 (2015)

Asistencia al Encuentro Internacional de la Sociedad Civil y Gobiernos Locales hacia Hábitat III: Derecho a la Vida, Barrio y Ciudad, organizado por DESCO (Oct. 2015)

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro N°1: Comparativo entre el “Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012” y los Informes Nacionales del Perú para Hábitat II y Hábitat III

Cuadro N° 2: Porcentaje de Población por Región Natural en los Censos de 1981, 1993 y 2007

Cuadro N° 3: Promedio de miembros del hogar, por ámbito y condición, del 2009 al 2014

Cuadro N° 4: Propuesta de Sistema Nacional de Centros Poblados

Cuadro N° 5: Categorización de Centros Poblados por Ley de Demarcación y Organización Territorial

Cuadro N° 6: Sistema de Ciudades Sostenibles

Cuadro N° 7: Indicadores de Pobreza

Cuadro N° 8: Categorías de Núcleos Urbanos en Ciudades 20 según Categoría de Ciudad, 2007

Cuadro N° 9: **Objetivo Prioritario 1 – IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO-RURAL EQUILIBRADO Y SOSTENIBLE**

Cuadro N° 10: **Objetivo Prioritario 2 – IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA DE SUELO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA Y RURAL**

Cuadro N° 11: **Objetivo Prioritario 3 – IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA HABITACIONAL INCLUSIVA E IMPULSORA DEL DESARROLLO FAMILIAR**

Cuadro N° 12: Objetivo Prioritario 4 – IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Cuadro N° 13: Perú: Normativa Ambiental de Interés del Sector Vivienda y Construcción

Cuadro N° 14: Estimación de mitigación de GEI y de ahorro en energía de mil edificios

Cuadro N° 15: Población y Viviendas localizadas en zonas de muy alto riesgo ante peligros recurrentes

Cuadro N° 16: **Objetivo Priorizado 4 - PROTEGER Y POTENCIAR EL ENTORNO AMBIENTAL Y LA CALIDAD DE VIDA URBANA DE MODO SOSTENIBLE**

Cuadro N° 17: Escalas de Equipamiento Urbano

Cuadro N° 18: Déficit 2013 y Demanda de Vivienda 2016-2025

Cuadro N° 19: Porcentaje de Cobertura de Agua Potable

Cuadro N° 20: Cobertura de Agua Potable por Departamentos al 2015

Cuadro N° 21: Porcentaje de Cobertura General de Desagüe

Cuadro N° 22: Cobertura de Desagüe por Departamentos al 2015

RELACIÓN DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1: Perú. Población y Tasa de Crecimiento, 1950-2025

Gráfico N° 2: Pirámides de Población del Perú. Hipótesis Media, según INEI

Gráfico N° 3: Población Urbana y Rural comparada entre Hábitat II y Hábitat III

Gráfico N° 4: Población Urbana y Rural entre el 2004 y el 2015

Gráfico N° 5: Esperanza de Vida al nacer – Urbana y Rural – año 2007

Gráfico N° 6: Indicadores Cuantitativos de la Pobreza Monetaria 2007 - 2013

Gráfico N° 7: Estado situacional de la ZEE a nivel regional, a diciembre 2015

Gráfico N° 8: Población Urbana Víctima de algún hecho Delictivo – abril 2014 a setiembre 2015

Gráfico N° 9: Acceso a Vivienda Propia por NSE

Gráfico N° 10: Porcentaje de Hogares por NSE

Gráfico N° 11: Cobertura de Agua Potable al 2013

Gráfico N° 12: Ubicación de los rellenos sanitarios en el Perú

