



POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA y URBANISMO

Resumen

Ministerio de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

Julio 2021



**BICENTENARIO
PERÚ 2021**



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Política Nacional de Vivienda y Urbanismo

Resumen

Solangel Natali Fernández Huanqui

Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Elizabeth Milagros Añaños Vega

Viceministra de Vivienda y Urbanismo

Daniel Alejandro Ramírez Corzo Nicolini

Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo

José Carlos Fernández Salas

Director de Urbanismo y Desarrollo Urbano

Henry Daisuke Izumi Noda

Director de Ordenamiento e Integración de Centros Poblados

José Antonio Cerrón Valdivia

Director de Vivienda

Equipo técnico:

Samantha Saona Sarabia, Luis Rodríguez Rivero, Erick Marcelo Lau Gastelo, Rodrigo Aurelio García-Sayán Rivas, Luis Ponce Gambini, Fabiola Ventura Pacheco, Gerson Enrique Barboza De las Casas, Jorge Luis Hilario Pinto, Jimena Adriana Ñiquen Castro Pozo, Clarisa Andrea Yerovi Verano, Vanesa Judith Zedano Ramos, Manuel Martín Lozada Checa, David Enrique Cox Cruz, Valeria Matsuko Takano Reyes, Víctor Ignacio Tavara Ma-san, José Luis Alejandro Chumbe Casas, Sayra Melissa Ulloa Llanos.

Julio, 2021.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Es gratuita y autorizada la reproducción total o parcial, la distribución, la comunicación pública y la creación de documentos derivados.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5	
2. DIAGNÓSTICO.....	7	
2.1. Conceptos clave.....	7	
Habitabilidad.....	7	
Inadecuadas condiciones	8	
Población y habitante	8	
2.2. Modelo del problema público.....	9	
2.3. Situación actual del problema público	10	
Causas del problema público	10	
Efectos del Problema Público.....	24	
2.4. Situación futura deseada	32	
3. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS ..	34	
OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial.....	35	
OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país.	36	
OP3. Incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.	38	
OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.	39	
4. PROVISIÓN DE SERVICIOS	42	
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	59	
5.1. Seguimiento	59	
5.2. Evaluación	59	
5.3. Reporte de cumplimiento	59	
6. BIBLIOGRAFÍA.....	60	

1. INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) busca definir las prioridades y estrategias principales que orienten y articulen las acciones, esfuerzos y recursos en los tres niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil en materia de vivienda y urbanismo con un horizonte temporal al 2030. Esta política busca responder a los retos del desarrollo urbano en el Perú, transitando de un modelo de desarrollo urbano basado en la continua expansión y regularización de las ciudades, a una de consolidación y democratización de las ciudades. Todo esto con el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad como ejes principales.

La habitabilidad es el concepto central sobre la base del cual se construye el problema público identificado en la PNVU. La habitabilidad se refiere tanto a las características físicas y espaciales de las viviendas (“habitabilidad interna”) como a las características del barrio y el entorno urbano o rural en donde se sitúan estas (“habitabilidad externa”). En esa línea, el objetivo central de la PNVU es proveer a todos los peruanos de condiciones de habitabilidad dignas y adecuadas.

En relación a la “habitabilidad interna”, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Perú tiene un déficit cuantitativo¹ de 455 mil hogares y un déficit cualitativo² de 1054 mil hogares (INEI, 2020). Esto representa el 4.8% y 11.2% respectivamente del total de hogares en viviendas particulares a nivel nacional (9.4 millones). Asimismo, en las ciudades del Perú se producen alrededor de 128,000 viviendas al año³; sin embargo, esta cifra no alcanza para cubrir la demanda de vivienda que va dando anualmente. Según Espinoza y Fort (2020a), sería necesario construir 65,000 viviendas adicionales al año para cubrir tanto el déficit cuantitativo acumulado como el déficit cuantitativo que se produce anualmente debido a la creación de nuevos hogares⁴. Este aumento progresivo del déficit habitacional determina la urgente necesidad de intervención del sector público concentrándose especialmente en atender a los sectores socioeconómicos D y E.

De otra parte, en relación con la “habitabilidad externa”, según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), el 52.5% de familias urbanas (de los niveles socioeconómicos C, D y E) no acceden a servicios de infraestructura y equipamiento urbano⁵ (INEI, 2019b). Entre los aspectos claves que describen la calidad de vida de un barrio, se identifica que 39.49% de la población nacional no dispone de parques u otra forma de espacio público, mientras que el 20% no dispone de pistas asfaltadas y veredas de concreto u otro material para el desplazamiento peatonal. Además, el 50% de las personas declaran que en su barrio no se dispone de equipamiento comunal ni mercados. La experiencia reciente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en la elaboración de planes urbanos para la metrópoli nacional Lima-Callao y para la Reconstrucción con Cambios ha mostrado también que los instrumentos de planificación no son lo suficientemente efectivos para responder al problema.

1 El déficit cuantitativo de vivienda corresponde a la cantidad de viviendas que se necesitan construir de manera tal que en cada una se albergue a un solo hogar.(INEI, 2009).

2 El déficit cualitativo considera las deficiencias en la calidad de la vivienda, incluyendo materialidad, espacio habitable y servicios básicos. Este cálculo identifica las viviendas que requieren ser mejoradas (INEI, 2009).

3 Los cálculos se basan en datos censales 2007, 2017; y utilizan distintas fuentes de información: Espinoza y Fort (2020b), CAPECO (2019), Fondo Mi Vivienda (2020), SBS (2020).

4 Esto representa el incremento de algo más de 3 mil millones de soles, sobre los 1’200 mil del 2020 y 1’700 mil millones del 2020

5 La pregunta exacta en el ámbito urbano es: EN SU ZONA O BARRIO ¿EXISTEN: Parques, pistas, veredas, etc.? y en el ámbito rural es: EN SU CENTRO POBLADO, ¿EXISTE: veredas, calles, plazas, etc? (Fuente: ENAPRES)

En función a las condiciones descritas, la PNVU identifica como problema público el déficit creciente en la oferta de vivienda y las condiciones inadecuadas de esta, sobre todo, en los sectores de menores recursos económicos del país (habitabilidad interna) y el reducido acceso a servicios de infraestructura y equipamiento urbano, como son: parques, pistas, veredas, etc. (habitabilidad externa).

Si bien desde el Estado se han implementado programas y estrategias para la solución del problema público identificado, la intervención a través de una política pública nacional se torna imprescindible puesto que dicho problema demanda las capacidades de rectoría del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), una articulación de los tres niveles de gobierno y la participación activa de la sociedad civil. Todo ello implica fijar objetivos, establecer lineamientos y proponer servicios concretos para la ciudadanía, lo cual es justamente la finalidad de la política nacional que se resumen en el presente documento.

El problema público que requiere de la intervención del sector y que se está buscando atender con la PNVU son las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población. Para su mejor comprensión a continuación se desarrollan los conceptos claves que tienen una relación directa con los fines que persigue la PNVU.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Conceptos clave

Habitabilidad

En el marco de la PNVU, se entiende el concepto de «habitabilidad» como la capacidad de los espacios construidos para satisfacer las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales, de los individuos y grupos. De ahí que la habitabilidad permita el libre desarrollo físico, biológico, psicológico, social y cultural de la persona y los colectivos de personas en las ciudades y centros poblados. La habitabilidad se articula al plano físico espacial en los siguientes tres elementos (Cortés, 1995):

- Características físicas y arquitectónicas de las viviendas;
- Características del barrio o zona residencial, donde la vivienda se localiza; y,
- Características del entorno urbano o rural, en donde se sitúan los barrios o zonas residenciales.

Por tal motivo, como se adelantó en la introducción, la habitabilidad puede ser definida desde dos perspectivas interrelacionadas: la “habitabilidad interna” y la “habitabilidad externa” (Landázuri y Mercado, 2004). Así, mientras que la primera se refiere a la vivienda, la segunda al entorno urbano inmediato (Moreno, 2008). Cabe señalar que entre la habitabilidad interna y externa es el “habitante” el que intermedia y —por lo tanto— es el centro de la habitabilidad.

Figura N° 1: Esquema conceptual de la habitabilidad



Fuente: Cortés (1995) y Landázuri y Mercado (2004).
Elaboración: MVCS, 2021

Inadecuadas condiciones

Para definir las condiciones inadecuadas se ha tomado en cuenta la Nueva Agenda Urbana (ONU Habitat, 2017), en la que se establecen características deseables que permitirían el desarrollo individual y colectivo. Por ejemplo, cuando se habla de las ciudades y los “asentamientos humanos” se hace alusión a la necesidad de que estos sean “justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles” (p. 5). En relación a las viviendas se menciona que estas deben ser “asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas” (p. 14). Más aún, se enfatiza que deben considerar sus “características sociales, económicas, ambientales y culturales” (p. 33). Finalmente, cuando se mencionan los servicios e infraestructura se hace énfasis en que estas deben ser “sostenibles, asequibles, adecuadas, resilientes y seguras, facilitando vínculos comerciales eficaces en todo el espacio continuo entre zonas urbanas y rurales, y garantizando que los pequeños agricultores y pescadores estén asociados a mercados y cadenas de valor locales, subnacionales, nacionales, regionales y mundiales” (p. 29).

Población y habitante

El término “población” utilizado en la PNVU se refiere al conjunto de personas que ocupa determinado espacio geográfico dentro del territorio nacional, mientras que para referirnos a la persona individualmente considerada empleamos el término “habitante” (sujeto central de la PNVU), ya sea de un área urbana o rural. Asimismo, se consideran sus relaciones socioculturales, su heterogeneidad y diversidad. En este sentido, el problema público, sus causas y efectos, tienen un impacto variado en distintos grupos poblacionales. En ese sentido, se ha identificado que la población más afectada por el problema público es aquella en situación de pobreza monetaria y/o vulnerabilidad social.

La población en situación de pobreza es aquella que se ubica por debajo de la línea de pobreza. La línea de pobreza es el valor monetario con el cual se contrasta el gasto per cápita mensual de un hogar para determinar si el hogar está en condición de pobreza o no. Este valor está conformado por dos componentes. El alimentario, que constituye el valor de una canasta básica de alimentos basado en los patrones de consumo de la población. El componente no alimentario está constituido por el valor de la canasta de bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades referidas al vestido, calzado, alquiler de vivienda, uso de combustible, muebles, enseres, cuidados de la salud, transporte, comunicaciones, esparcimiento, educación, cultura y otros.

Por otra parte, la población en situación de vulnerabilidad social es aquella conformada por personas o grupos de personas que, debido a su condición (naturaleza o conjunto de características inherentes a la persona humana o conjunto de personas) o a la situación (conjunto de circunstancias o características que rodean y determinan el estado de la persona en un momento determinado) en la que se encuentra o por la conjunción de ambas, se ven limitadas o impedidas en el ejercicio de sus derechos y por tanto expuestas a cualquier riesgo, desprotección familiar o discriminación; tales como los niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas desplazadas y migrantes, entre otros grupos poblacionales.

2.2. Modelo del problema público

Para facilitar el análisis del problema público se ha seleccionado el árbol de problemas como herramienta metodológica, dado que permite abordar las distintas dimensiones del problema público, describiendo las relaciones que existen entre sus causas y efectos. Sin embargo, hay que considerar que la PNVU aborda un problema multicausal. En este sentido, se reconoce que existen también relaciones de causalidad entre las mismas causas que han identificado. Así, por ejemplo, los problemas referidos a las soluciones habitacionales (vivienda) son consecuencia también de problemas en el componente de equipamientos urbanos y espacios públicos, el cual, a su vez, es consecuencia de problemas en el uso del suelo; y este, de la falta de efectividad de la planificación y gestión urbana.

Figura N° 2: Modelo del problema público



Elaboración: MVCS, 2021

2.3. Situación actual del problema público

Causas del problema público

El problema público de las “inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población” se da por múltiples razones que se pueden organizar en tres grandes causas directas, cada una explicada, a su vez, por tres a cinco causas indirectas, como se explicará a continuación.

Causa Directa 1: Bajo impacto de la planificación urbana- territorial y limitado control de su cumplimiento.

El bajo impacto de la planificación urbana y territorial y el limitado control de su cumplimiento hace referencia a que no se cuenta con suficientes instrumentos de planificación urbana y territorial implementados o a que, cuando se cuenta con ellos, estos no son efectivos, apropiados y/o no se implementan adecuadamente, ya sea por motivos endógenos (la deficiencia de la metodología con que se elaboran los mismos instrumentos) o exógenos (las limitadas capacidades de los gobiernos locales para implementarlos).

Esta causa directa se explica, a su vez, en las tres causas indirectas que se explican a continuación:

Causa Indirecta 1a: Escasos y deficientes instrumentos de planificación urbana y territorial a nivel local.

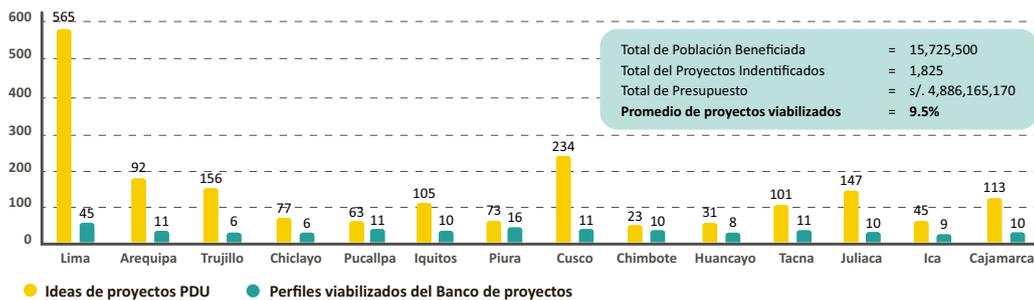
Si bien normativamente existe una variedad de posibles instrumentos de planificación urbana y territorial, su diseño, implementación e impacto real son limitados debido a la escasez de los instrumentos de planificación pero también a la deficiencia del método con el cual se han elaborado los instrumentos de planificación ya aprobados.

Por el lado de la escasez de instrumentos, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el año 2019, sólo el 15.1% de Municipalidades contaban con un Plan de Desarrollo Urbano (INEI, 2019c). A nivel provincial, la información al año 2019 del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) muestra que de las 196 provincias solo el 46.9% cuentan con PAT (INEI, 2019c). El problema en el ámbito rural es más saltante pues a diferencia del ámbito urbano para el cual se cuenta con distintos instrumentos de planificación y gestión urbana (por ejemplo: PDM y PDU) aún no se ha desarrollado en la normativa actual algún instrumento técnico que permita el desarrollo de los centros poblados rurales de manera más clara y específica y que aborde su problemática.

Por el lado de la deficiencia de los instrumentos de planificación, la revisión de los procesos y metodología con que actualmente se elaboran y aprueban los planes muestra una forma de planificar que no se ajusta adecuadamente a las características territoriales y sociales de cada ciudad y centro poblado. Ello se agrava por una fuerte dependencia de la asistencia técnica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la cual se basa en esquemas excesivamente rígidos y estandarizados, todo lo cual hace evidente la grave dificultad de los gobiernos locales para elaborar planes que respondan a sus necesidades locales.

Por otra parte, se esperaría que los planes resulten en la implementación de los proyectos propuestos en ellos y que futuras inversiones públicas de los distintos sectores y niveles de gobierno tomen en consideración el contenido de dichos planes. Sin embargo, se ha verificado que las inversiones priorizadas según el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - INVIERTE.PE no se encuentran alineadas con los Planes de Desarrollo Urbano. Así, el porcentaje de proyectos de inversión vinculados a estos planes, en los catorce (14) centros poblados con población mayor a 100,000 habitantes, es de 9.5% de acuerdo con las cifras reportadas por el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF).

Figura N° 3: Proyectos contenidos en los planes urbanos (a marzo del 2016)



Fuente: Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) – MEF. Agosto 2016.

Causa Indirecta 1b: Falta de legitimidad social y autoridad de los instrumentos de planificación urbana y territorial.

Los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial no solo son escasos, como se ha explicado anteriormente, sino que también son ineficaces, es decir, tienen un bajo impacto debido a la falta de legitimidad social y de autoridad de los mismos.

Un ejemplo de la falta de autoridad de los gobiernos locales se traduce en el inexistente o poco control que ejercen en el desarrollo urbano de sus ámbitos, lo cual se evidencia, por ejemplo, en los altos porcentajes de viviendas construidas sin licencia de edificación a nivel nacional. Del total de viviendas a nivel nacional, encuestadas por la ENAHO al año 2019, el 64.1% no contaba con licencias de edificación (INEI, 2019a). Cabe resaltar que las regiones que presentan porcentajes superiores al 80% de las viviendas sin licencias de edificación son: Huancavelica (88.8%), Cajamarca (87.9%), Huánuco (86.3%), Ucayali (83.8%), Tumbes (82.9%), y Ancash (80.6%).

Las serias dificultades para ejercer la planificación, el control urbano y la fiscalización tributaria en el nivel local, se debe a que la mayor parte de municipios no cuentan con un catastro urbano. Al respecto, el RENAMU 2019 señala que, de las 1874 municipalidades distritales, el 31.8% han realizado levantamientos catastrales, es decir 596 jurisdicciones. Sin embargo, solo el 14.8% han realizado actualizaciones, 278 jurisdicciones; y apenas el 7.3% han realizado mantenimientos a la información catastral, 138 jurisdicciones. Sin embargo, de las municipalidades que cuentan con levantamiento catastral según el RENAMU 2019, a la fecha solo el 0.37% (siete) de ellas cuenta con una declaratoria de zona catastrada en el marco del Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios (INEI, 2019c).

La legitimidad social se refleja en los bajos niveles de participación y satisfacción en la formulación y aprobación de los Instrumentos de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano. La limitada

participación ciudadana tiene una repercusión directa en el impacto (bajo) de los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial. Debido a la falta de indicadores e información que mide directa y específicamente la legitimidad social de los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial, se utilizarán otras medidas que sugieren que, en términos generales, hay una sostenida y sistemática falta de participación ciudadana.

Así, usando como ejemplo el caso de Lima y Callao, Lima Cómo Vamos (2019) enfatiza la percepción de la población para con los alcaldes municipales y sus gestiones, como se muestra en el cuadro a continuación.

Figura N° 4: ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con las siguientes afirmaciones relacionadas con la gestión de la Municipalidad Metropolitana de Lima/Provincial de Callao?

		LIMA	CALLAO
Las decisiones de la Municipalidad favorecen a unas pocas personas o grupos	En desacuerdo	22.3%	15.0%
	De acuerdo	45.1%	53.3%
Las acciones de la Municipalidad de Lima Metropolitana realmente contribuyen al desarrollo de la ciudad.	En desacuerdo	34.8%	57.3%
	De acuerdo	24.3%	8.3%
Existen mecanismos de consulta y participación ciudadana en la Municipalidad de Lima antes de aprobar proyectos importantes para la ciudad	En desacuerdo	39.4%	55.0%
	De acuerdo	22.1%	10.5%
Existe corrupción en la gestión de los recursos públicos	En desacuerdo	9.8%	5.5%
	De acuerdo	72.6%	79.0%

Fuente: Lima Cómo Vamos, 2019

Más allá de la baja participación, la encuesta de Lima Cómo Vamos también ofrece información sobre la limitada satisfacción “con el resultado obtenido” o la “solución del problema” de aquellos entrevistados que realizaron las actividades de participación ciudadana en el último año. Como conclusión se puede inferir que “los ciudadanos no sienten que estos mecanismos sean efectivos.” (LCV, 2019, p. 57).

Causa Indirecta 1c: Limitadas capacidades de los gobiernos locales para la implementación de los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial.

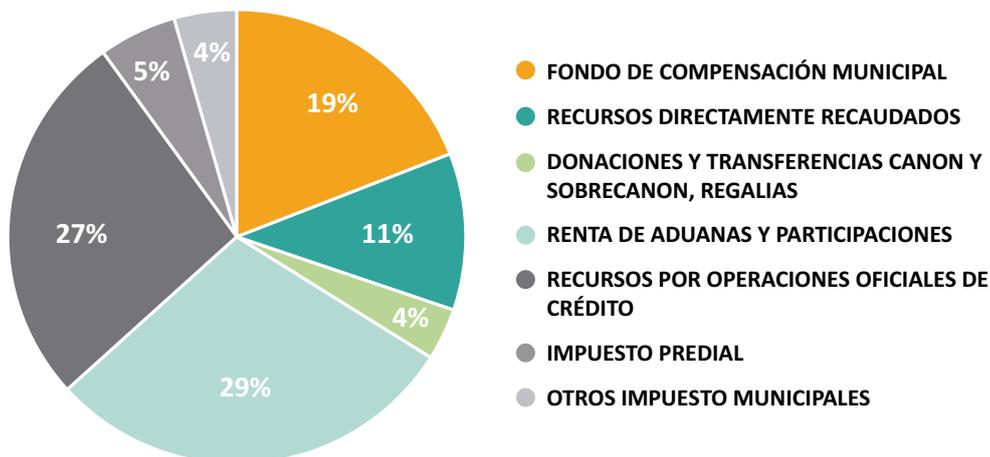
Las limitadas capacidades de los gobiernos locales para la implementación de los instrumentos de planificación y gestión urbana se dan por la complejidad de la gobernanza en centros poblados conurbados, las escasas capacidades de financiamiento propio, las dificultades para la ejecución presupuestaria y la falta de capital humano capacitado. A su vez los gobiernos locales presentan dificultades para realizar el control del cumplimiento de los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial, lo que agudiza el problema.

Un ejemplo de las dificultades con la gobernanza se presenta en el caso que las áreas metropolitanas que abarcan dos o más jurisdicciones provinciales, no existiendo un mecanismo claro de coordinación

para la formulación e implementación de los planes de desarrollo metropolitanos; esto debido a que la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 no contempla los casos en los cuales exista una conurbación de los centros poblados que abarquen más de un ámbito provincial. En ese sentido, solo el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible⁶ (RATDUS) contempla el mecanismo asociativo de la Mancomunidad Municipal, sin embargo, la conformación de la misma pasa por unos requisitos y procedimientos de constitución establecidos en la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal y su Reglamento.

De otro lado, los municipios no cuentan con capacidad fiscal financiera suficiente para asumir los retos del crecimiento y de la gestión urbana que la Ley Orgánica de Municipalidades les asigna. De acuerdo a Carranza y Tuesta (2003), un gobierno local débil se caracteriza por tener un escaso control sobre su posibilidad de recaudar mayores ingresos. En este sentido, si se analiza la estructura de ingresos del universo de municipalidades a nivel nacional para el año 2020, se aprecia que apenas el 5.4% de los ingresos municipales recaudados provienen del Impuesto Predial. Así, los ingresos municipales siguen viniendo, en su mayoría, de las transferencias del gobierno central, entre los que destacan: canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones y Fondo de Compensación Municipal.

Figura N° 5: Estructura de la fuente de ingresos de las municipalidades (2020)



Fuente: MEF – Portal de Consulta Amigable de Ingresos (Fecha de la Consulta: 04-enero-2021)

Más aún, existe un problema de falta de capital humano capacitado a nivel nacional, en particular, en temas de planificación del territorio, que representa un gran reto que tiene que afrontar el país y que agudiza las brechas existentes en el espacio rural del territorio nacional. Ello genera en muchos casos la necesidad de que los gobiernos locales contraten personal técnico que no es de la propia ciudad, generando un proceso más difícil de evaluación y propuestas en la formulación de los instrumentos de planificación.

Causa Directa 2: Producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo

En el marco de la PNJU, la producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo se refiere a la distribución inequitativa de beneficios (acceso a equipamiento, servicios, infraestructura, entre otros y el aumento del valor del suelo que se genera de este), cargas (sobrecostos para la población que se desprenden de la falta de acceso a equipamiento, servicios, infraestructura, entre otros) y la insostenibilidad (social, ambiental, económica) de la ocupación del suelo, comprobable en la expansión informal y las áreas de riesgos, en la mayoría de ciudades del territorio peruano. Estas dinámicas de producción y ocupación del suelo tienen un impacto directo en las condiciones de habitabilidad de la población al encarecer el costo del suelo y dificultar la provisión de servicios e infraestructuras que afectan la calidad del contexto urbano (habitabilidad externa).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010) “la expansión no planificada que muchas ciudades han experimentado para hacer frente al crecimiento repentino de la población en combinación con una planificación territorial inadecuada y con el fracaso de las autoridades urbanas en lo que se refiere a regulación de las normas de construcción, son algunos de los factores que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de las poblaciones urbanas.”

A continuación se describen las cinco causas indirectas que ayudan a explicar el problema de la producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo:

Causa Indirecta 2a: Metrópolis y Ciudades Mayores con centralidades muy concentradas.

La Nueva Agenda Urbana (NAU), aboga por ciudades con una compacidad adecuada, priorizando la densificación en lugar de la extensión horizontal, cuando sea pertinente; recomendando, por ejemplo, priorizar la renovación y regeneración urbana, el diseño compacto y la integración de nuevos barrios en la trama urbana, evitando la expansión y la creación de barrios marginales. Las ciudades compactas son más eficientes económicamente, permitiendo la reducción de costos de dotación de servicios por ser más eficiente y ecológico, ya que permite pensar en sistemas de movilidad sostenibles reduciendo la necesidad del transporte vehicular particular. En este sentido, la NAU propone la planificación como una manera de optimizar la ocupación y configuración del suelo. Sin embargo, la falta de planificación a nivel nacional, explicada con mayor detenimiento en la Causa 1, tiene un impacto directo en la ocupación del territorio, que se traduce, en la concentración de población en las metrópolis y las ciudades mayores que al no estar preparadas para recibir mayor población, crecen manera espontánea, especulativa y depredadora del suelo.

A nivel nacional, identificamos que las centralidades muy concentradas se dan en dos escalas. Por un lado, a nivel territorial nacional, donde Lima-Callao concentra notablemente la mayor cantidad de poder político, económico y social, y de otro lado, a escala de los centros poblados (particularmente metrópolis y ciudades mayores). donde la distribución de población, infraestructura y servicios también están concentradas en lugar de estar equitativamente distribuidas en el territorio. Esto resulta en el uso ineficiente e insostenible del suelo ya que esta concentración produce un desequilibrio en la accesibilidad a recursos y, por lo tanto, una restricción a las posibilidades de desarrollo en contra de los objetivos de la organización de centros poblados del país, recogidas en el Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCEP).

Es por ello que las tasas de ocupación y consumo del suelo son altas en relación al crecimiento poblacional; las ciudades con mayor población han urbanizado mayores extensiones de suelo no urbano en la última década. Por ejemplo, como indica el estudio de Periferia y WWF Perú (2019, p. 135), Lima ha añadido 907 hectáreas por año de suelo urbano en el periodo 2009-2018; Arequipa, 549 ha/año; Callao, 150 ha/año. Así como también, Pucallpa y Tacna han urbanizado importantes superficies en el periodo 2009-2018 (248 y 292 ha/año respectivamente). El estudio determina que 18 de 30⁷ ciudades tienen tasas de consumo de tierras, por encima de los valores promedio de América Latina. Tumbes, por ejemplo, consume 5 veces más suelo que el promedio global, en relación a su tasa de crecimiento demográfico. Iquitos también tiene una alta tasa de consumo de tierras. Ello se refleja en bajas densidades en todas las ciudades, tanto en densidad bruta poblacional (rangos de 38-136 habitantes/hectárea) como en densidad bruta de vivienda (rangos de 12-43 viviendas/hectárea).

A escala nacional, la organización y distribución de centros poblados en el país es centralizada y macrocefálica. En otras palabras, el poder económico, político, así como la mayor parte de su población, se concentra en un solo centro poblado, superando holgadamente en términos de población al segundo centro poblado del país.

En nuestro país, el Censo 2017 del INEI, señala que del total de la población censada del país (29 381 884 habitantes), 23 311 893 habitantes se ubican en áreas urbanas y 6 069 991 habitantes en áreas rurales, lo cual indica que el Perú cuenta con una población urbana del 79.34%. De la citada población urbana, la provincia de Lima concentra el 36.75% de la población urbana y la Provincia Constitucional del Callao el 4.26%; es decir la Metrópoli Nacional, conformada por la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, concentra el 41.02% de la población urbana del país y el 32.57% de la población total censada (urbana y rural).

Causa Indirecta 2b: Inequidad en el reparto de cargas y beneficios del uso del suelo.

Una de las causas más visibles de la producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo, tanto en el Perú como en América Latina, es la inequidad en el reparto de cargas y beneficios derivados del uso del suelo. Las cargas y beneficios derivados del uso del suelo están referidos a las externalidades (positivas y negativas) que resultan de las transformaciones físicas y normativas que se operan sobre la ciudad.

Hasta el momento no se ha tenido un mayor uso de mecanismos de captura de plusvalías, lo cual significa desaprovechar la oportunidad para aumentar los ingresos públicos, financiar infraestructura e influir en un desarrollo urbano más ordenado. Al financiar la infraestructura a través de la valorización que ella misma produce, la captura de plusvalías integra las dimensiones fiscales y urbanas, por ser al mismo tiempo una herramienta de financiación que puede afectar a los patrones de desarrollo urbano y una herramienta de regulación de uso del suelo que permite optimizar el gasto público de las ciudades y generar ingresos fiscales (BID, 2018). Los estudios sobre el tema revelan que la proximidad a espacios públicos verdes eleva el valor de la propiedad en un 3%, mientras que otros estudios demuestran que el mejoramiento de los espacios públicos mejora las ventas de los negocios entre el 5% y el 15%⁸.

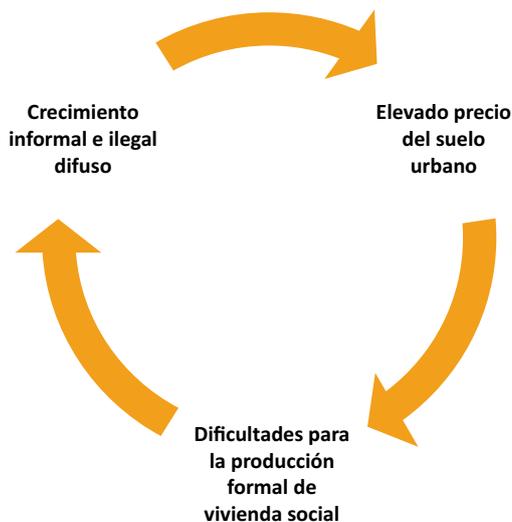
Causa Indirecta 2c: Consolidación de la dinámica de producción informal del suelo.

La consolidación de la dinámica de producción informal del suelo es una causa de la insostenibilidad social (promueve la inequidad) y económica (eleva los costos) de las dinámicas de producción y ocupación del suelo. Esta se da principalmente por las estrategias de respuesta por parte de distintos niveles de gobierno al reclamo de la población de obtener servicios y títulos: “la población no demanda vivienda social, sino agua, pistas y títulos—es decir, políticas ‘reactivas’ de subsanación luego del hecho consumado de la ocupación irregular del suelo” (Espinoza y Fort, 2020b, p. 4).

Espinoza y Fort (2020a) revelan que entre 2007 y 2016, el porcentaje de nuevo suelo urbano representado por urbanizaciones formales (es decir aquellas que cuentan con habilitación urbana e infraestructura) supone solo el 6% del crecimiento urbano; mientras que el 47% del nuevo suelo generado estuvo a cargo de las invasiones, el 34% a cargo de lotizaciones sin infraestructura y el 10% a cargo del tráfico de terrenos. Más aún, indican que el 93% del “nuevo suelo urbano creado [entre 2001 y 2018] corresponde a urbanizaciones informales, es decir, asentamientos que no cuentan con habilitación urbana completa.” (p. 10).

Para entender el ciclo de la informalidad del acceso al suelo y la vivienda, es necesario prestar atención a los siguientes elementos, que actúan de manera causal:

Figura N° 6: Círculo de la informalidad



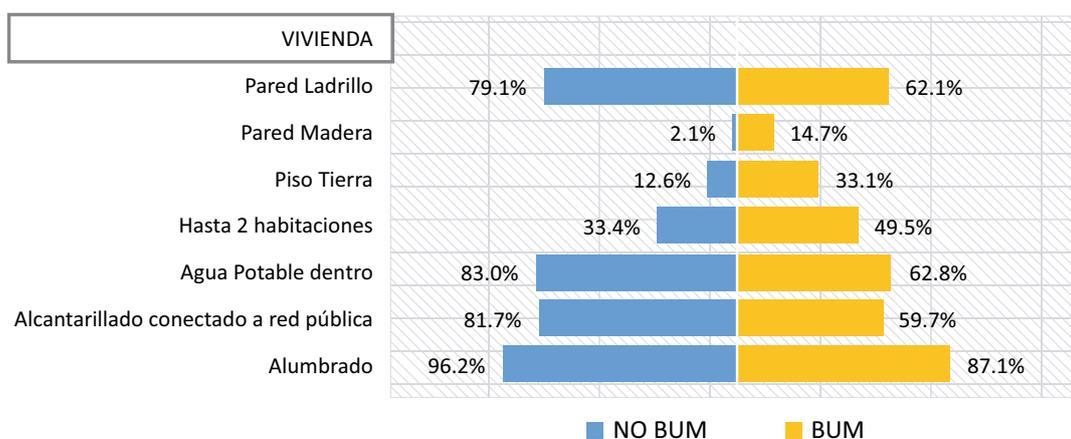
Fuente: Elaboración MVCS

Espinoza y Fort (2020b) explican la causalidad de la siguiente manera: la elevada probabilidad (42%) de que un lote informal reciba servicios públicos de manera gratuita (financiados por el Estado) “permite a los promotores inmobiliarios informales, que ofrecen terrenos sin ningún tipo de habilitación, generar expectativas en la demanda (promesa de obtener inversión pública en el corto y mediano plazos) y elevar significativamente los precios de los lotes en venta” (p. 13). Este incremento del precio del suelo, que Espinoza y Fort (2020b) estiman en 150%, tiene un impacto en los precios de venta tanto de los lotes formales como informales.

Al incrementarse el precio del suelo, deja fuera del mercado a los sectores de menores ingresos quienes resuelven su provisión de suelo y vivienda mediante las ocupaciones informales y los submercados ilegales de suelo. Esto crea zonas de ocupaciones urbanas informales (referidas anteriormente como “Barrios Urbano Marginales”), que no garantizan la calidad del hábitat, y en donde en el año 2012 vivían un total de 1’ 809,454 hogares (INEI, 2012).

La II Encuesta Situación de los Barrios Urbano-Marginales del INEI en el 2012 (encuesta más reciente dirigida específicamente a esta población) muestra que, si bien las familias logran resolver la necesidad de construir una vivienda, estas tienen varias limitaciones, en cuanto a los materiales utilizados en su vivienda y al acceso a los servicios básicos como agua, alcantarillado y electrificación, como se puede apreciar en la siguiente figura.

Figura N° 7: Características de la vivienda en BUM



Fuente: DNU, 2012, elaborado a partir de INEI 2012

En este sentido, el Estado se ve en la obligación de realizar esfuerzos para remediar estas carencias, entre los cuales resaltan los programas de formalización de la propiedad informal. Sin embargo, como mencionan Espinoza y Fort (2020a) estos terminan siendo contraproducentes ya que “los subsidios indirectos del Estado a las urbanizaciones informales elevan el precio del suelo informal, lo que aumenta la rentabilidad de los promotores inmobiliarios informales y afecta la viabilidad de las habilitaciones urbanas formales” (p. 14).

El estado invierte más de S/. 1000 millones al año en servicios básicos e infraestructura en zonas de expansión informal y más de S/. 700 millones al año invertidos vía el Fondo Mi Vivienda para subsidiar mejoramiento de vivienda mediante la modalidad Construcción en Sitio Propio —típicamente en zonas de expansión informal (p. 13). Esta inversión en “zonas de expansión informal” que resulta en la provisión de servicios y el mejoramiento de viviendas se vuelven en incentivos perversos para seguir con las dinámicas existentes de ocupación y producción de suelo.

Causa Indirecta 2d: Creciente ocupación urbana en zonas de riesgo.

La ocupación en zonas inadecuadas es otra causa de la insostenibilidad de la producción y ocupación del suelo. Como menciona Calderón Cockburn (2005) existe una tendencia a que las ocupaciones informales se localicen en zonas de difícil acceso, alta pendiente, e inseguras. La producción y

creciente ocupación de zonas inseguras resultan en inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población al presentar un riesgo para los hogares.

Existe un alto porcentaje de población asentada en zonas de muy alto riesgo. Así, en el marco de la Reconstrucción con Cambios, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo cuenta con información elaborada por los Equipos Técnicos de la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano (PDU) para cuatro regiones: Ancash, Lima, Ica y Tumbes. De este análisis resulta que el 22% de la población de la Región Lima y el 23% de la población la Región Tumbes se encuentran residiendo en zonas de Muy Alto Riesgo. Más aún, el RENAMU 2019 menciona que el 93.3% de Municipalidades a nivel nacional registraron peligros de origen natural y/o inducidos por la acción humana (INEI, 2019c).

En el caso de las ciudades mineras, se identifica que los procesos de urbanización se guían de los efectos de la actividad económica principal. Moschella (2018) y Gonzales (2017) muestran que para los casos de Huamachuco en La Libertad y Cajamarca, el desarrollo de la actividad minera produce migraciones hacia los centros urbanos más cercanos que, sin instrumentos de planificación óptimos, se expanden de manera desordenada y precaria. Los efectos, además, afectan a la infraestructura ecológica de estas localidades, principalmente el Valle de Cajamarca y los Humedales de Purrumpampa.

Causa Indirecta 2e: Altos costos en la dotación y operación de servicios de saneamiento, equipamientos y espacios públicos de calidad en zonas no planificadas.

La dificultad para la dotación y operación de servicios en zonas no planificadas son una causa de la producción y ocupación ineficiente del suelo. La extensión de las ciudades, la falta de una estructura y sistema integrado de espacios públicos y la topografía presentan dificultades, entre ellas el aumento del costo, de la dotación y operación de servicios. Esto tiene una relación causal con el problema público, ya que produce un limitado acceso a servicios básicos, equipamientos y espacios públicos lo que impacta directamente en las condiciones de habitabilidad de la población.

Según ENAPRES 2019 el promedio nacional de viviendas que cuenta con abastecimiento mediante red pública de agua dentro de la vivienda es del 84%. Es decir, el 16% de las viviendas en nuestro país aún son atendidas mediante redes de distribución fuera de la vivienda, o mediante el uso de pilones, camiones cisterna, pozos, manantiales o ríos. Asimismo, en los departamentos de Loreto, Puno, Huánuco, Pasco, Madre de Dios, Cusco, Ucayali, Junín, Tumbes, Huancavelica y Ayacucho, el abastecimiento mediante red pública dentro de la vivienda es inferior al promedio nacional (INEI, 2019b).

El proceso de consolidación de las zonas de ocupación informal, es decir el suelo que se produce y ocupa primero y se dota de servicios posteriormente presenta dos problemas. Por un lado, para el Estado, llevar agua potable a zonas no planificadas y por ende normalmente ubicadas donde no hay disponibilidad del recurso hídrico es más caro que llevarla donde existe disponibilidad del recurso. El segundo problema es más grave, pues durante los años en que no están conectados a la red de abastecimiento, la población tiene que acceder a medios muy caros y escasos como los camiones cisterna. Esto es insostenible económicamente como modelo de producción y ocupación del suelo tanto a nivel del Estado como a nivel de los hogares.

Un estudio realizado por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) en el 2015, concluye con lo siguiente: “Un hogar limeño sin acceso al agua potable paga 6 veces más por el

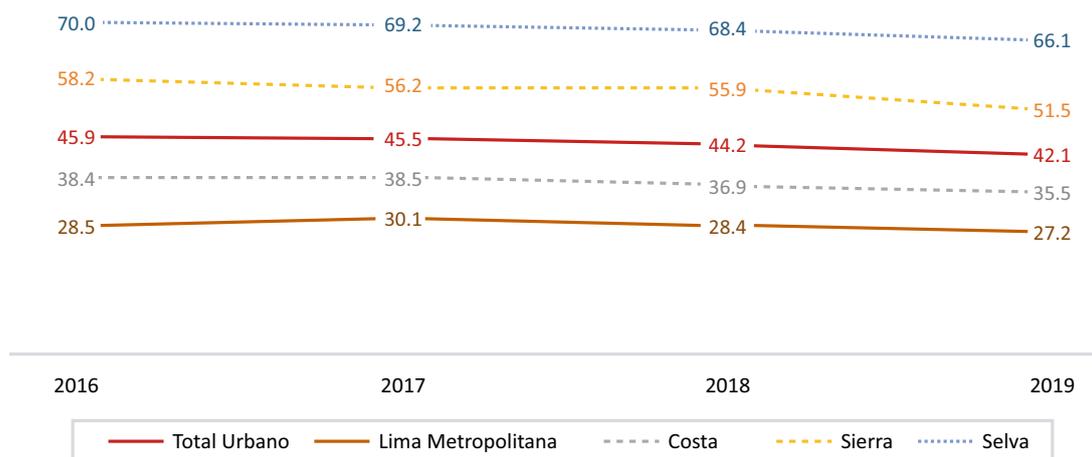
agua que un hogar conectado a la red de SEDAPAL. Las familias sin acceso tienen que comprar agua a los camiones cisterna que se la venden a S/.15,00 el metro cúbico, lo que supone un gasto promedio de S/. 72 mensuales. En caso dichos hogares estuviesen conectados a la red de SEDAPAL, se ahorrarían en promedio S/. 724 por año, lo que supone casi el salario mínimo vital en el Perú de un mes”.

Causa Directa 3: Acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales adecuadas

En esta causa cuando se hace referencia a las “soluciones habitacionales adecuadas” se está considerando componentes relacionados a la habitabilidad interna (vivienda) y externa (entorno) y al conjunto de características que son objeto de valoración, que permiten reconocer el grado en que una vivienda adecuada y su entorno responden al propósito y a las necesidades de los usuarios. En este sentido, tiene una relación causal directa para con el problema público “inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población”.

En el presente documento, cuando se hace referencia a viviendas adecuadas se considera su asequibilidad, su funcionalidad y su seguridad física y a la tenencia. En este sentido la definición del INEI, de “tugurio” se asemeja a lo que para la PNVI se refiere a una vivienda inadecuada, el cual está caracterizado por: a) tenencia no segura de la vivienda, b) baja calidad de la vivienda, c) no acceso a agua potable, d) no acceso a servicios básicos, e) área insuficiente para vivir. De acuerdo con los datos de la ENAHO, desde el año 2016 el porcentaje de población a nivel nacional que vive en tugurios ha descendido, pasando de 45.9%, hasta el 42.1% al 2019. Sin embargo, se trata de un porcentaje aún alto. Más aún, se encuentran desigualdades entre regiones naturales ya que mientras en la Costa el porcentaje de población viviendo en tugurios representa el 35.5%, en la selva se trata del 66.1%. La Metrópoli Nacional Lima - Callao, por su parte, presenta el porcentaje más bajo (27.2%), aunque en términos absolutos, tiene un tamaño poblacional de 10.6 millones de habitantes⁹, estimándose que cerca de 2.9 millones vivirían en “tugurios”.

Figura N° 8: Perú, 2019: Porcentaje de población viviendo en tugurios, según ámbitos territoriales



Fuente: INEI, ENAHO 2019

9 De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO 2019, la provincia de Lima tenía a ese año, 9.5 millones de habitantes, mientras que la Provincia Constitucional del Callao tenía 1 millón de habitantes.

Causa Indirecta 3a: Limitada oferta de vivienda digna y adecuada para población en condiciones de vulnerabilidad, y sectores medios y bajos.

Una de las razones para el acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales adecuadas se debe a la limitada oferta de vivienda social. Por su parte, esta última se da por desincentivos para proyectos de vivienda social nueva, y la limitada generación de suelo y espacios para vivienda social.

Actualmente, el sector privado formal ofrece viviendas según la demanda y especulación del mercado inmobiliario; sin embargo, para que una familia acceda a una vivienda debe contar con los recursos económicos para la compra directa o a través de una entidad financiera por medio de un crédito hipotecario. Mediante la intervención del sector público, existen programas o entidades de asociación público y privado, como el Fondo Mi Vivienda y el programa Techo Propio que otorgan subsidios a través de bonos habitacionales para que familias de bajos ingresos económicos, accedan a una primera vivienda con una cuota inicial de menor costo. Sin embargo, estos mecanismos de intervención estatal no se encuentran adecuadamente dirigidos a los población en situación de pobreza o con mayor vulnerabilidad social que requieren con mayor urgencia de soluciones habitacionales adecuadas.

Espinoza y Fort (2020b) indican que la oferta total anual de nueva vivienda se distribuye de la siguiente manera: “23% es vivienda convencional (financiada con crédito hipotecario tradicional, sin subsidio o bono), el 7% se financia a través del Nuevo Crédito MiVivienda (NCMV), y el 4% se produce mediante Techo Propio (modalidad AVN)”¹⁰ (p. 8). Esto resalta los bajos porcentajes de vivienda resuelta mediante los programas de vivienda de interés social.

El alto precio del suelo urbano habilitado es uno de los desincentivos más importantes que explican las dificultades para que los desarrolladores inmobiliarios construyan viviendas sociales. De acuerdo con Brain y Sabatini (2006), los mayores precios del suelo conducen a los constructores de vivienda social a disminuir superficie y calidad, y/o a localizar los proyectos en zonas periféricas¹¹ donde el precio del suelo es más económico, generando la extensión horizontal de la estructura urbana, lo cual redundará en el aumento del precio del suelo mejor localizado, y genera un mayor gasto para la población, en tiempo y dinero destinado al traslado.

Una de las respuestas más comunes a la falta de soluciones habitacionales adecuadas es la autoconstrucción. El 68.9% del total de viviendas construidas no ha sido asistida técnicamente por profesionales en la materia (INEI, 2019a), siendo estos ubicados en su mayoría en Barrios Urbanos Marginales a nivel nacional, donde residen aproximadamente 12.8 millones de peruanos en viviendas sin título de propiedad, y que representa el 40% de la población peruana (INEI, 2019b). Esto muestra la baja calidad de las viviendas cuyo material predominante en el piso es la tierra, presentándose un total a nivel nacional de 5 millones de peruanos en viviendas propias que viven en estas condiciones de habitabilidad, es decir el 22% de la población nacional en viviendas propias (INEI, 2019b).

A pesar de ello, la atención de las necesidades de vivienda que ofrece el Estado, con la participación del sector privado, se focaliza mayormente en promover vivienda nueva. En ese sentido, se evidencia que el mejoramiento de la vivienda existente aún es una línea de acción que no ha tenido el apoyo suficiente, sobre todo considerando que el 64% del déficit habitacional es cualitativo (INEI, 2019a).

10 El NCMV y AVN son los programas del Fondo Mi Vivienda destinados a la adquisición/producción de vivienda nueva. En principio, el NCMV está dirigido principalmente a los sectores socioeconómicos medios, mientras que AVN se orienta a los estratos medio-bajo y bajo.

11 PP 146: Acceso a las Familias a Vivienda y Entorno Urbano Adecuado.

Cabe destacar que, por dominios geográficos, es la Sierra Norte la que llega a niveles de viviendas construidas sin asistencia técnica de alrededor 89.9%, seguido de Sierra Centro (85.8%) y Selva (81.1%). Aunque la Metrópoli Nacional Lima Callao cuenta con el 47.9% de viviendas construidas sin asistencia técnica, en términos absolutos es el dominio geográfico que cuenta con la mayoría de viviendas en esta condición, estimándose alrededor de 1'348, 856 unidades habitacionales (INEI, 2019a).

Pese a los esfuerzos de subsidio gubernamentales como el Crédito MiVivienda (tasa de interés subsidiada y el Bono al Buen Pagador [BBP] complementario a la cuota inicial) y el Programa Techo Propio (Bono Familiar Habitacional [BFH]), los valores promedio de crédito permiten estimar que se ha atendido fundamentalmente al nivel socioeconómico (NSE) C, dejando desatendidos parcialmente al NSE D y fundamentalmente al NSE E (Banco Mundial, 2015). Incluso en el NSE C los precios de las viviendas en que se utiliza el Crédito MiVivienda no llegan en muchos casos a ser competitivos frente a la oferta comercial común de créditos hipotecarios.

Causa Indirecta 3b: Limitada adecuación de la vivienda "formal" a las características culturales y necesidades productivas de las realidades locales.

El Perú es un país pluricultural y multiétnico que alberga a lo largo de su territorio un sinnúmero de manifestaciones culturales ancestrales y contemporáneas, emanadas de la creatividad individual o colectiva y de la multiplicidad e interacción de los grupos culturales que coexisten en nuestra sociedad (PNCULTURA 2020). En relación con ello, el Estado protege a los ciudadanos frente a la desigualdad y genera condiciones favorables para el desarrollo social pluricultural y multiétnico.

En este sentido, es una obligación estatal garantizar la igualdad de oportunidades y reconocer su diversidad cultural en el acceso a soluciones habitacionales adecuadas. Una vivienda adecuada, bajo la premisa planteada, debe ser habitable en el sentido que permita ofrecer un espacio idóneo para el desarrollo cultural y necesidades productivas de cada realidad local.

Los espacios productivos son elementos constitutivos de la vivienda rural e indígena (Calla García, 2007; Olórtégui del Castillo, 2010) y, a su vez, expresiones culturales propias. Incluso en las áreas urbanas, la provisión de vivienda, en muchos casos, está organizada en función a las soluciones habitacionales individuales, cuando la población tiene respuestas más colectivas a la problemática mediante instituciones político-legales como las asociaciones de vivienda, asociaciones pro-vivienda y cooperativas de vivienda, que han tenido especial importancia en la dinámica de crecimiento informal de las ciudades en las últimas décadas (Fernández, 2020).

Estas dimensiones determinan necesidades particulares respecto a la adecuación de la vivienda y las condiciones para su acceso. No obstante, la provisión de vivienda "formal" no se encuentra adecuada a esta diversidad. Esto incide en la inequidad de las soluciones habitacionales propuestas ya que no permite a la población (principalmente del ámbito rural) satisfacer plenamente sus necesidades culturales y productivas.

De otra parte, tenemos como un factor relevante la diversidad climática, las cuales requieren de estrategias diferenciadas para el diseño de edificaciones (Rayter, Fuster y Zuñiga, 2005; Wieser, 2011), debido a que también son determinantes para el desarrollo cultural y la realización de actividades productivas locales.

El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en su proyecto "Mi Abrigo" resalta la necesidad de incorporar tecnologías

que intervengan en los muros (reforzamiento y composición) y el sellamiento y aislamiento interno para “contrarrestar los efectos adversos de las bajas temperaturas (por debajo de 0° C), para proteger especialmente a los niños y adultos mayores de las zonas rurales alto-andinas (mayores a 3500 msnm)” (FONCODES, 2020).

En ese sentido, resulta necesario que exista una adecuación de la vivienda “formal” a las características culturales y necesidades productivas de las realidades locales; así como a las condiciones climatológicas diversas que las influyen directamente. Esto determinará un acceso equitativo bajo condiciones propicias en atención a una realidad pluricultural y multiétnica.

Causa Indirecta 3c: Carencia de espacios públicos y equipamientos urbanos de calidad.

En los espacios urbanos, la accesibilidad hacia los equipamientos y los distintos lugares de la ciudad juegan un papel importante en la funcionalidad de la misma a partir del desarrollo de las centralidades urbanas, adquiriendo gran importancia la planificación de las redes de transporte y de la ciudad en su interior. Sin embargo, con el pasar del tiempo las ciudades han ido creciendo de manera desordenada, generando desequilibrios intraurbanos que se demuestran con las distribuciones concentradas de los diferentes equipamientos en unas áreas con respecto a otras, dejando por fuera servicios públicos (agua, saneamiento, electricidad, distribución de gas natural por red de ductos, etc.) o equipamiento relevante para la población, altos costos en los recorridos, bajos niveles en la calidad de la comunicación vial, problemas en los desplazamientos por el trazado vial irregular, saturación de rutas de transporte público, entre otros aspectos (Garnica Berrocal & Pérez Pretelt, 2013).

La inversión en espacios públicos es clave para mejorar las condiciones de habitabilidad. A nivel social, las estructuras urbanas compactas necesitan que los espacios públicos sean de calidad (tanto en tamaño como en mantenimiento físico) a fin de promover la socialización en la vida urbana. Sin embargo, la gestión de las inversiones en equipamiento urbano y espacios públicos es atomizada y fragmentada, en donde la preeminencia de pequeños proyectos de inversión sobre aquellos de carácter integral impide aprovechar las economías de escala y reducir los costos de transacción en la gestión de inversiones. A nivel nacional el tamaño promedio de un proyecto vial en las principales ciudades del país es de 1,000 ml y el de un proyecto de espacio público 3,300 m² (1/3 de Ha). Más aún, el 50% de la Inversión Pública ejecutada es de bajo impacto: a) no es prioritaria (es decir la inversión mínima y realista que podría generar alto impacto en los barrios), b) está desarticulada ya que 1/3 de las calles tienen solo pista y otro 1/3 tienen solo vereda.

Finalmente, la priorización de los proyectos no se realiza de acuerdo con criterios técnicos. Espinoza y Fort (2017) apuntan que en la última etapa del proceso de priorización de la inversión pública, en distritos con alta concentración de Barrios Urbano Vulnerables¹², la asignación presupuestal de proyectos similares que ya han pasado los filtros técnicos responde fundamentalmente a dos criterios políticos: a) la búsqueda de maximización de la cantidad de beneficiarios de los PIP, a fin de generar que la inversión pública se distribuya de forma uniforme en el territorio; y b) cumplir con los compromisos adquiridos en campaña electoral ante los sectores que constituyen su base de apoyo.

12 Para la identificación de Barrios Urbano Vulnerables, los autores recurren a 4 indicadores a nivel de distrito: a) índice de acceso al agua y alcantarillado (más de 20 000 personas sin acceso), b) índice de calidad estructural de la vivienda (más de 5 000 viviendas con baja calidad estructural: piso de tierra, paredes con material diferente a ladrillo, cemento, concreto), c) índice de densidad poblacional (más de 5 000 personas por km²), d) índice de población migrante (más de 30 000 migrantes en el distrito)

Todo esto, en un contexto en donde el sistema de planificación no siempre determina la orientación de la inversión pública.

Los problemas de inversión relacionados con el equipamiento urbano y espacios públicos también están relacionados con la calidad de los proyectos. Además de la preponderancia de proyectos pequeños y de la inadecuada priorización, ocurre que, para subsanar debilidades en la calidad, se toma mucho tiempo hasta que se pueda efectivamente ejecutar un proyecto o incluso los proyectos que efectivamente se llegan a ejecutar no cumplen estándares mínimos de calidad.

Sin embargo, de la evaluación realizada por el MVCS, se resalta la deficiencia e incompatibilidad en la elaboración de estudios de pre-inversión y expedientes técnicos por parte de las unidades formuladoras de los Gobiernos Locales. Esta problemática, combinada con la rigidez del sistema de programación multianual de inversiones, retrasa la viabilidad de los proyectos y su ejecución, y finalmente genera una mala calidad de obras que no permite cerrar brechas de manera adecuada.

Causa Indirecta 3d: Limitada dotación de servicios y equipamientos de calidad para áreas rurales.

Una característica común de las zonas rurales es su limitada dotación de una serie de servicios básicos de calidad. Por ejemplo, en relación con las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según el INEI (2017), el 35,9% de la población rural presenta al menos una necesidad básica insatisfecha para el año 2017. También, la misma información del INEI (2017), evidencia que en la población más rural las personas con al menos una NBI pueden llegar desde 25% hasta casi el 100%.

Más aún, es importante resaltar que el 75,3% de los hogares rurales se traslada exclusivamente a pie al establecimiento de salud más cercano; el 85.8% de la población en edad escolar se traslada a pie a su institución educativa más cercana y el 34.5% se trasladan a pie a su municipalidad distrital. Traduciéndose esto en tiempos de 35, 18 y 71 minutos respectivamente para acceder a servicios básicos en espacios públicos a través de las vías de acceso en las comunidades (INEI, 2018).

Otro tipo de equipamientos que carecen las ciudades y centros poblados del país corresponden a servicios de protección social orientados al beneficio de las poblaciones más vulnerables: mujeres, adultos mayores, niños, entre otros. La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) prioriza la focalización de los servicios de protección e inclusión social a los hogares rurales (MIDIS, 2014). Asimismo, según publicaciones de resultados del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), el servicio diurno de Cuna Más contribuye a la inserción de las mujeres pobres urbanas en el mercado laboral (Arrunategui y Giesecke, 2021). Lo anterior sugiere que resulta prioritario que se incorporen enfoques de protección social, integración de personas con discapacidad y enfoque de género en la provisión de infraestructura y equipamientos.

Efectos del Problema Público

Del problema público se desprenden 6 efectos:

Efecto 1: Desigualdad social y económica.

La desigualdad social y económica es un efecto de las inadecuadas condiciones de habitabilidad como consecuencia de la escasa e ineficaz planificación urbana y territorial, la cual produce una segregación en los centros poblados del país.

La segregación se traduce en la ocupación de la periferia de las áreas urbanas por parte de las personas de menores recursos con un limitado o inexistente acceso a servicios básicos, equipamiento urbano o infraestructura, y con una ocupación desequilibrada en el territorio, donde la Metrópoli Nacional es el principal actor en el rol económico del país, concentrando a la mayor parte de las empresas e instituciones, así como mejores servicios públicos en relación a los demás centros poblados del país.

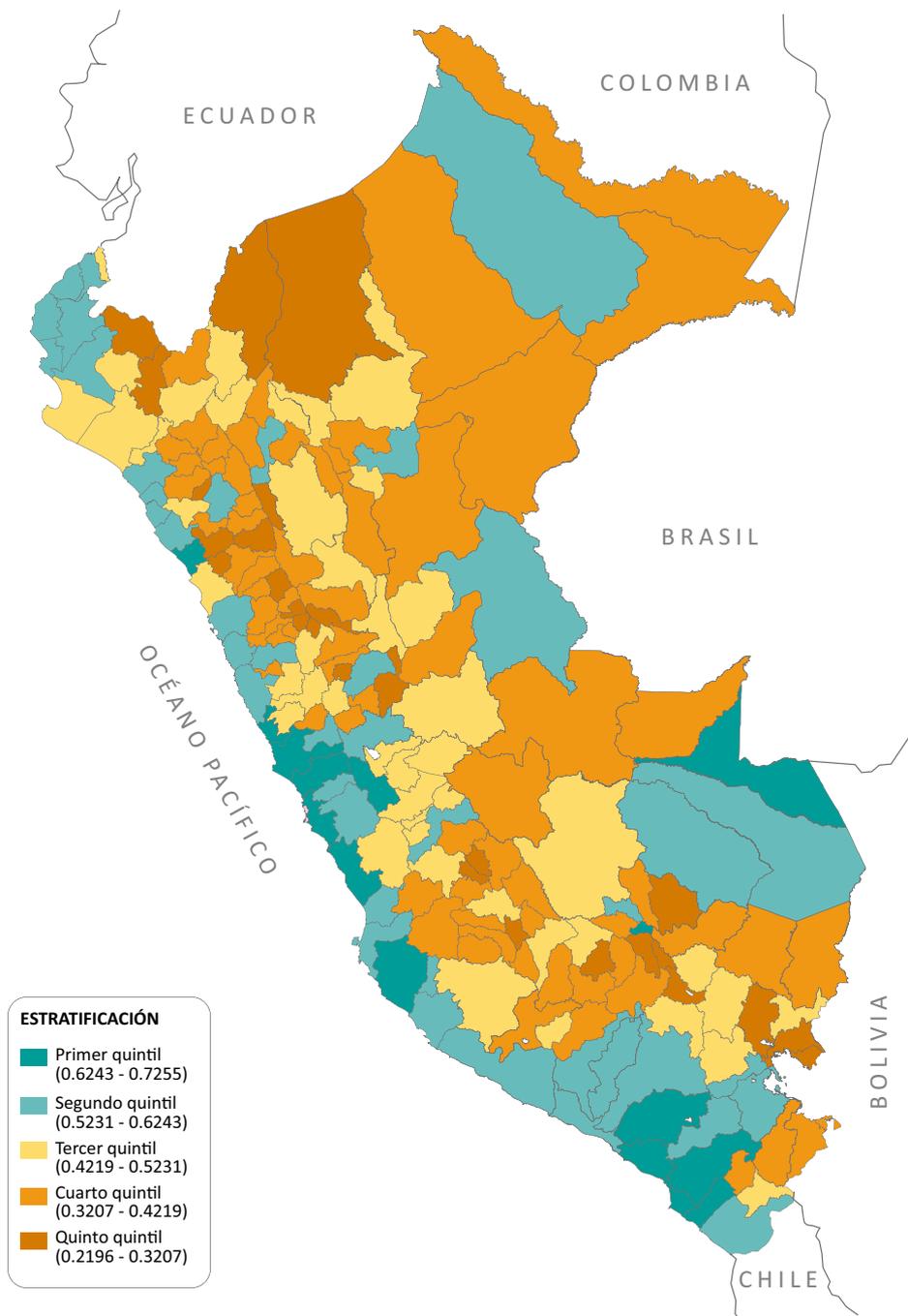
El Perú ha experimentado un progreso económico sostenido en las últimas décadas; sin embargo, las desigualdades continúan siendo generalizadas y aún existen grandes diferencias territoriales en dimensiones más allá del ingreso económico. Actualmente el Perú se encuentra en el puesto 82 de 189 países según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD. Por otro lado, el Índice Gini para el Perú en el 2018 es de 0.428, mostrando mayor desigualdad que países como El Salvador, Uruguay, Haití, Argentina, y Bolivia (Banco Mundial, 2018).

Según “El reto de la igualdad”, estudio publicado por el PNUD, las mejoras se concentran en la costa y particularmente en Lima, quedando rezagadas la mayor parte de los espacios de la sierra alta y la selva. Sin embargo, los departamentos con mayor desarrollo humano, como Lima, Arequipa, Tacna, Moquegua y La Libertad; son, a su vez, los más desiguales.

El desequilibrio territorial, se da al privilegiar en términos poblacionales a los centros poblados de la región de la costa (en detrimento de la sierra y la selva); cuya lógica de crecimiento es extensiva, no preserva la frontera agrícola y genera una mayor urbanización del suelo. De seguir esta tendencia, dentro de algunos años podría ponerse “en peligro la seguridad alimentaria del país, así como el principal activo agrario, ya que es justamente la costa la región que presenta las mejores condiciones topográficas para el desarrollo de la agricultura”¹³.

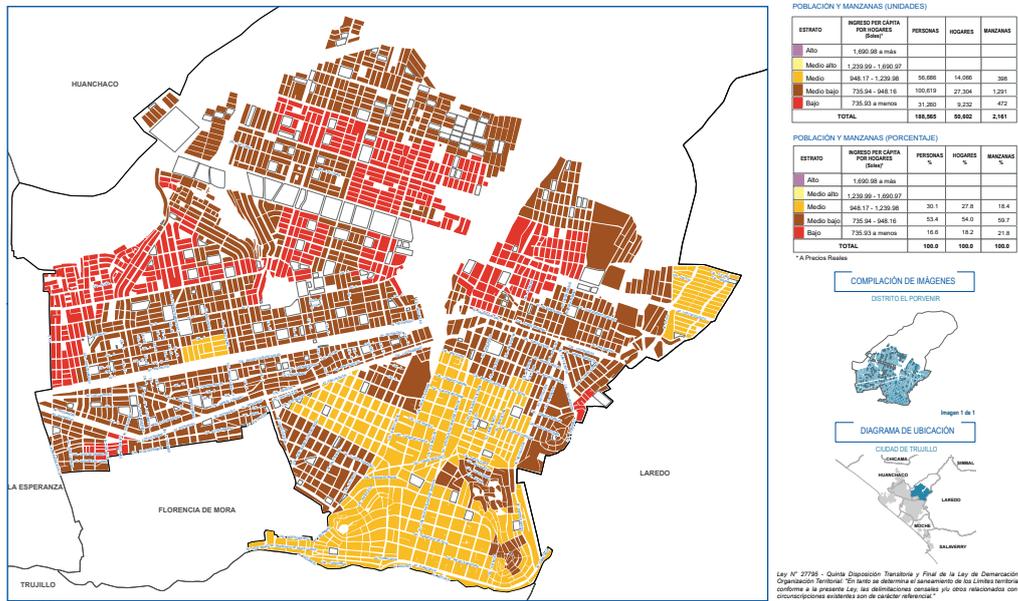
13 De acuerdo a Isabel Castillo. “Agricultura de la Costa Peruana: Características y Productos”, la costa peruana, cuenta con más de un millón de hectáreas aptas para el cultivo, la mayoría con infraestructura de riego. Asimismo, debido a su clima templado se puede obtener dos cosechas anuales. Además, existen otras ventajas como su cercanía a mercados urbanos importantes, su infraestructura vial relativamente densa y en condiciones aceptables, y su proximidad a los puertos.

Figura N° 9: IDH provincial, 2019



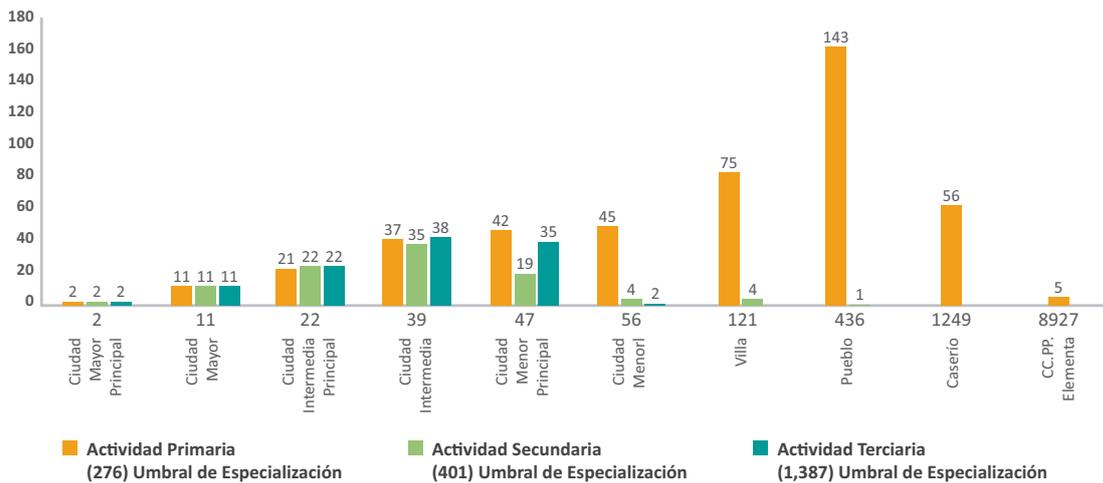
Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019.
Fuente: PNUD. Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú.
Elaboración: MVCS, 2021

Figura N° 10: Plano estratificado por manzana por ingreso per cápita del hogar del Distrito El Porvenir, Trujillo



Fuente: Planos estratificados por ingreso a nivel de manzana de las grandes ciudades, INEI 2020.

Figura N° 11: Especialización Económica según categorías de centros poblados



Fuente: MVCS

Otro fenómeno a tener en cuenta respecto a la desigualdad del sistema de centros poblados es la limitada especialización económica del área rural. Aplicando el Índice de Especialización Económica a regiones como Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad se aprecia el predominio de la especialización de la actividad primaria (extractiva) a medida que va disminuyendo la jerarquía del centro poblado. Así, en los centros poblados mayores a 2500 habitantes predomina la actividad terciaria tales como las manufactureras y de servicios; mientras que, en los centros poblados rurales como villas, pueblos y caseríos, la actividad terciaria es inexistente.

En la sierra, selva, y en zonas de frontera, la informalidad en el acceso al suelo urbano o a la vivienda viene precedida en muchos casos por una transformación del territorio. Esto puede generar cambios en el medio ambiente y en los ecosistemas, tales como: la deforestación (en el 2019 se deforestaron 147,000 hectáreas de bosques, y desde el 2001 cerca de 2.3 millones de hectáreas según declaraciones del Ministerio del Ambiente a Diario Gestión); o la reducción de la disponibilidad de recursos hídricos por la exploración y explotación de recursos naturales (petróleo, gas o minerales), estos desarrollos económicos informales podrían favorecer la creación de nuevos centros poblados, pero a costa de la fertilidad de la tierra, la calidad de los ríos, o agravando la inequidad o la desigualdad en el área rural.

La desigualdad intraurbana se observa mediante el fortalecimiento de la concentración a gran escala de la población por niveles socioeconómicos. Para el caso de Lima, se aprecia una mayor concentración de población con nivel socioeconómico bajo en la zona norte y sur, mientras que los distritos de la zona central concentran mayor porcentaje de población con nivel socioeconómico alto. Esto es un efecto de la “competencia residencial” (Pereyra, 2018) ya que son los distritos centrales los más requeridos debido, entre otras cosas, a la localización de la mayoría de las centralidades urbanas metropolitanas; generando que los sectores de menores ingresos tiendan a localizarse hacia la periferia, con menores ventajas relativas. Este mismo fenómeno puede constatarse en Arequipa, Trujillo, Cusco, Huancayo, entre otras ciudades.

Los grupos humanos más pobres que viven en los Barrios Urbano Marginales se encuentran en una situación de exclusión, debido a la carencia de infraestructura urbana, principalmente de infraestructura de movilidad y espacios públicos.

Efecto 2: Desarticulación espacial

En los modelos de crecimiento con centralidades concentradas y en los cuales se consolida la dinámica de producción informal del suelo en zonas con limitado acceso a espacios públicos y equipamiento urbano de calidad es cada vez más onerosa la movilidad de personas y mercancías. Es decir, las inadecuadas condiciones de habitabilidad generadas por la producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo causan la desarticulación espacial que se ve evidenciada en los sobrecostos en tiempo y recursos para la población en sus desplazamientos cotidianos.

El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) (2017) promueve el uso mixto del suelo, siendo uno de sus beneficios que atenúa la demanda general de transporte, acortando la distancia promedio de viaje y reduciendo el uso del automóvil. Además de minimizar los requerimientos de infraestructura vial y reducir la cantidad de suelo asignado para el estacionamiento, el uso mixto proporciona un mayor fundamento para el uso del transporte público, caminar y usar la bicicleta.

Por ejemplo, estudios para el caso de Lima-Callao y Arequipa (las dos metrópolis más importantes del país), demuestran que los desplazamientos diarios presentan un patrón periferia-centro. Es

decir que una gran cantidad de personas de dichas metrópolis salen diariamente de sus lugares de residencia (localizados sobre todo en las periferias urbanas) hacia áreas donde se concentran las actividades laborales, comerciales, administrativas, entre otras.

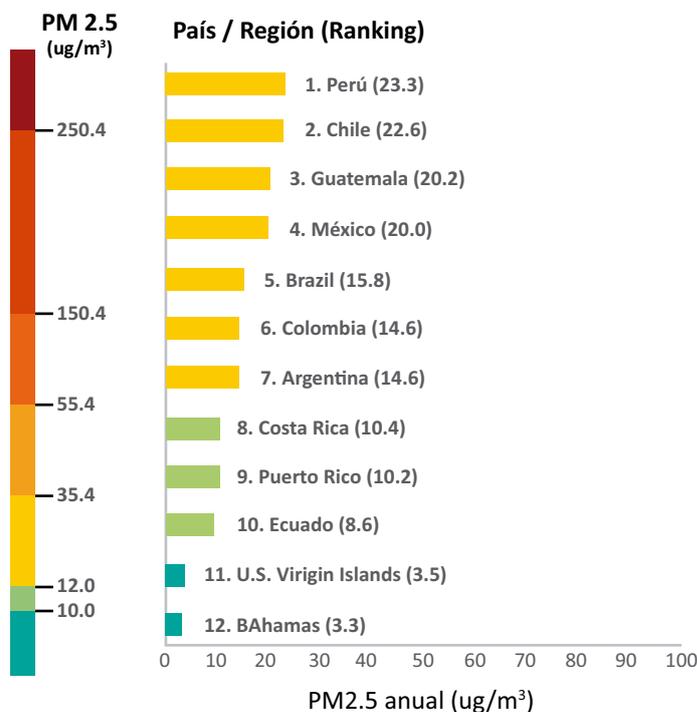
Efecto 3: Impacto negativo en el medio ambiente

El impacto negativo en el medio ambiente en los centros poblados origina un desequilibrio en la calidad de vida de la población, producto de un acelerado proceso de urbanización no planificado de los centros poblados, donde se ocupan zonas agrícolas y áreas verdes necesarias para el desarrollo sostenible, se incentiva el uso de medios motorizados, o la instalación de industrias en lugares no adecuados de la ciudad.

El proceso acelerado de urbanización sin una planificación adecuada, especialmente en los sectores urbano-rurales, ha generado el cambio de uso de la tierra para fines habitacionales, ocasionando una gran presión y afectación sobre los ecosistemas y sus componentes asociados (flora y fauna silvestre y otros recursos naturales). Diversos estudios han demostrado que el crecimiento urbano ha tenido graves impactos sobre los ecosistemas naturales periurbanos, por medio de la destrucción de los hábitats, arrojando desperdicios, desplazamiento por urbanización, entre otros (Aponte, Jiménez y Alcántara, 2012; Aponte y Ramírez, 2014; Trinidad, Huamán-Melo, Delgado y Cano, 2012; Young, 1998).

Asimismo, según el Reporte Anual de Calidad del Aire (IQ Air, 2019), el Perú es el país más contaminado de Latinoamérica y el Caribe, y ocupa el puesto 33 a nivel mundial. Entre las razones que brinda este Reporte menciona que América Latina y el Caribe enfrentan desafíos de calidad del aire como consecuencia de un crecimiento urbano significativo, lo que resulta en un aumento del consumo de energía y emisiones del transporte en las ciudades.

Figura N° 12: Países con mayor contaminación del aire en Latinoamérica y el Caribe



Fuente: IQ Air, 2019

Cuando el crecimiento urbano es debidamente planificado y controlado, los efectos sobre el medio ambiente se reducen considerablemente, pues se reducen las distancias de desplazamientos, se incentiva el uso de medios no motorizados, se requieren menos vehículos motorizados, se cuenta con un adecuado manejo de residuos sólidos, se optimiza el uso de energías promoviendo energías limpias, etc.

La planificación permite conocer e identificar las condiciones físicas y ambientales del territorio a partir de su capacidad natural, e impulsar una habitabilidad saludable y sostenible en armonía con su entorno natural y la biodiversidad asociada, lo que cobra mayor relevancia en el contexto sanitario actual. De acuerdo al Mapa Nacional de Ecosistemas del Perú, nuestro país cuenta con 39 ecosistemas en el ámbito nacional y, en base a dicho instrumento, se ha determinado que hay 3'437,496 hectáreas de ecosistemas degradados.

Efecto 4: Aumento de la vulnerabilidad y riesgo

El bajo impacto de la planificación urbana-territorial y el limitado control de su cumplimiento, y la producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo – dos de las causas directas que originan el problema público de “inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población” – resultan en un crecimiento de la ciudad sin planificación y control, y por ende la ocupación poblacional en zonas inseguras.

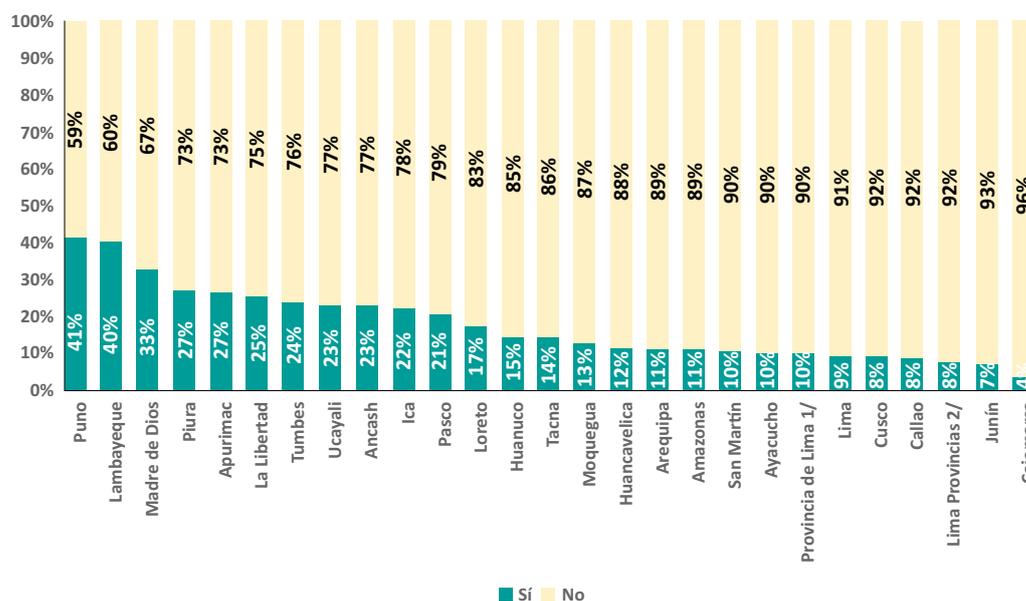
Si el proceso de crecimiento y consolidación de los centros poblados es producto de una inexistente, o una inadecuada planificación, la cual no ha considerado como parte de su análisis el componente de riesgos; o una falta de implementación de los instrumentos de planificación ocasiona la localización de actividades humanas en ámbitos geográficos inseguros, siendo el centro poblado más vulnerable a diversos peligros.

Estos pueden ser de origen natural, tales como inundaciones, tsunamis, huaycos, precipitaciones, sequías, sismos, entre otros. Pero también pueden ser peligros antrópicos como incendios, gestión y manejo inadecuados de residuos sólidos, materiales peligrosos, agentes biológicos, entre otros. Los segundos son un claro ejemplo de los efectos que se desprenden del problema público ya que podrían ser evitados si se diera la implementación de instrumentos de planificación y gestión urbana-territorial con autoridad y no se diera la dificultad para la dotación y operación de servicios en zonas no planificadas.

Finalmente, cabe precisar que según el Compendio Estadístico del INDECI, al año 2019, se registraron un total de 5,489 fenómenos naturales e inducidos por la acción humana, que causaron 42,979 personas damnificadas, 1'114,113 personas afectadas, 228 personas lesionadas y 162 fallecidos, como daños personales. En cuanto a daños materiales se registraron un total de 2,651 viviendas destruidas y 29,068 viviendas afectadas, 18 instituciones educativas destruidas y 462 instituciones educativas afectadas, 02 centros de salud destruidos y 111 centros de salud afectados, y 25,862 hectáreas de cultivo perdidas y 95,034 hectáreas de cultivo afectadas.

En este sentido, se resalta la información de la ENAPRES 2019, donde se menciona que el 16% de hogares urbanos peruanos declaran, en promedio, que sus viviendas se encuentran expuestas a basurales o aguas estancadas. Asimismo, en 12 de las 26 regiones (considerando Lima Provincias y la Provincia de Lima), este porcentaje supera el promedio nacional. Llama la atención los casos de Puno por los altos porcentajes de hogares urbanos expuestos a estos riesgos Punto (41%), Lambayeque (40%) y Madre de Dios (33%) (INEI, 2019b).

Figura N° 13: Perú, 2019: Viviendas urbanas expuestas a basurales o aguas estancadas, por regiones



Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – ENAPRES 2019

1/ Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.

2/ Comprende las provincias: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Finalmente, el efecto referido a la afectación de la vulnerabilidad y riesgo, deriva de una escasa, ineficiente o inexistente planificación del centro poblado y/o de la implementación de los instrumentos de planificación. Es así, que debe entenderse que la planificación de un centro poblado, conlleva un análisis del riesgo del mismo, identificándose los peligros, las vulnerabilidades y los riesgos en el ámbito de intervención, lo cual influye de manera directa en el programa de inversiones, en la propuesta de clasificación general del uso del suelo, la cual determina el área urbana, urbanizable y no urbanizable; así como en la zonificación, la cual establece los usos del suelo, los parámetros urbanísticos y edificatorios, y el índice de usos para la ubicación de las actividades urbanas.

Efecto 5: Afectación a la salud integral de la población.

Las inadecuadas condiciones de habitabilidad, señaladas en el problema público, inciden en la salud de la población. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) mediante un boletín denominado Urbanización y Salud ha señalado que esto se debe, fundamentalmente, a los siguientes factores: a) déficit de abastecimiento de agua, b) la calidad del medio ambiente, c) violencia, d) traumatismos y e) enfermedades no transmisibles.

Como se ha visto, el Perú tiene un alto porcentaje de población que no cuenta con abastecimiento de agua mediante red pública dentro de la vivienda, esto está relacionado con el desarrollo enfermedades como la diarrea, el cólera, infecciones asociadas al VIH/Sida, parásitos intestinales, fiebre tifoidea (UNICEF). El alto nivel del hacinamiento (el 34% del déficit habitacional es vivienda hacinada), también repercute en la condición de salud de la población. Al momento de la formulación de la PNVU, el Perú está sufriendo los embates de la COVID-19, una enfermedad que se propaga rápido y cuyos brotes tienen la característica de crecer a un ritmo exponencial. Aunque no se cuenta con evidencia concluyente, la OMS señala que las medidas de distanciamiento físico

y las restricciones de movimiento son las que pueden frenar la transmisión de esta enfermedad. Es allí donde las condiciones de habitabilidad tienen incidencia en la propagación de la enfermedad por coronavirus. El nivel de hacinamiento de las viviendas reduce la eficacia de las medidas de confinamiento y las estructuras urbanas con centralidades concentradas obligan a la población a desplazarse para satisfacer las necesidades de empleo o provisión de bienes y servicios. Es importante anotar también que la escasa oferta de transporte público de calidad estaría agravando la situación de la pandemia.¹⁴

Efecto 6: Falta de espacios de encuentro y construcción de comunidad.

Las inadecuadas condiciones de habitabilidad ocasionadas por la carencia de espacios públicos y equipamientos urbanos de calidad y por la limitada dotación de servicios y equipamientos de calidad en zonas rurales devienen en la falta de espacios de encuentro y construcción de comunidad porque son estos espacios los que debieran permitir el encuentro de la diversidad y heterogeneidad de la población y fomenten la construcción de una ciudadanía activa, igualitaria y con sentido de pertenencia.

Según Vega Centeno (2006), en el Perú, existe una tendencia de los sectores sociales de medianos y altos ingresos a localizarse en espacios de acceso restringido o de carácter privado, como clubes o condominios, ocasionando que los centros poblados, en especial las ciudades, pierdan capacidad para el encuentro plurisocial y pluricultural, es decir como espacio de socialización.

El limitado acceso a espacio público se evidencia en que el 76.94% de las viviendas encuestadas en el ámbito rural no cuentan con plazas o plazuelas en sus centros poblados. En el ámbito urbano este valor desciende a 39.49%, pero igual se mantiene significativo. Este limitado acceso a infraestructura y equipamiento se ve exacerbado porque incluso cuando sí se tiene acceso, estos son deficientes. A manera de ejemplo, se puede tomar el caso de Lima-Callao. La Encuesta de Lima Cómo Vamos (2019) señala que en Lima y Callao el 45.4% de personas en Lima se siente regular en referencia a los espacios públicos, mientras que el 30.7% de las personas se siente insatisfechas. En ese sentido, se refleja que en la Metrópoli Nacional existe una insatisfacción de alrededor del 30% respecto a los espacios públicos que se encuentran disponibles.

Figura N° 14: Satisfacción con el espacio público disponible en la ciudad, Lima Metropolitana y Callao (2019)

		2019	A/B	C	D/E	LIMA CENTRO	LIMA ESTE	LIMA NORTE	LIMA SUR
LIMA	Insatisfecho	30.7%	30.4%	32.9%	27.3%	28.0%	33.7%	37.3%	24.3%
	Regular	45.4%	42.7%	46.1%	48.4%	40.9%	48.5%	43.3%	51.7%
	Satisfecho	23.8%	26.9%	20.9%	23.7%	31.1%	17.4%	19.2%	23.6%
		<hr/>							
		2019	A/B	C	D/E				
CALLAO	Insatisfecho	29.0%	37.5%	30.9%	28.8%				
	Regular	46.5%	35.9%	44.7%	50.0%				
	Satisfecho	24.0%	26.6%	24.7%	19.2%				

Fuente: Décimo Informe Urbano de percepción sobre calidad de vida en la ciudad: Lima y Callao según sus ciudadanos, 2019

14 Como en el caso de Lima en donde el porcentaje predominante de viajes diarios se realiza en medios convencionales como custers o combis.

La encuesta demuestra que Lima Centro es la zona con mayor cantidad de personas insatisfechas con el espacio público con un 30.1% en comparación con Lima Este que es la zona con menor porcentaje de personas insatisfechas con un 17.4%. Respecto al Callao, la encuesta indica que un 29% de personas se encuentra insatisfecha con sus espacios públicos, de los cuales el sector A/B es el más insatisfecho con un 37.5%.

2.4. Situación futura deseada

Luego de haber descrito el problema público que aborda la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, corresponde preguntarse cuál es la situación más favorable y factible de ser alcanzada al año 2030, término del horizonte temporal de la PNVU, considerando todas las variables del contexto. Esta visión a futuro fue desarrollada de manera participativa tomando en cuenta las aspiraciones de la población¹⁵, así como el análisis de las tendencias y escenarios contextuales¹⁶. Cabe mencionar que el análisis de las tendencias y escenarios contextuales incluía la identificación de oportunidades que puedan aprovecharse y riesgos que deben mitigarse considerando su nivel de impacto y probabilidad de ocurrencia.

En base a las aspiraciones de la población, el análisis de tendencias y la revisión de la visión del Perú al 2050 se construye el siguiente enunciado de la situación futura deseada:

“Al 2030 se mejorará las condiciones de habitabilidad de la población, lo cual se reflejará en el acceso a viviendas dignas, seguras, asequibles, de buena calidad y adecuadas a características culturales, necesidades productivas y condiciones climáticas; y a espacios públicos, equipamiento y servicios básicos de buena calidad distribuidos equitativamente; centros poblados económicamente competitivos, ambientalmente responsables, socialmente equitativos e inclusivos y resilientes con un enfoque territorial implementados por gobiernos locales capaces y con autoridad para asegurar la elaboración e implementación de instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial de buena calidad, eficaces y socialmente legítimos.”

Esta situación futura deseada se expresa en la evolución de los siguientes indicadores:

- Reducción de 50% del déficit habitacional cualitativo¹⁷

15 La Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que preside el Grupo de Trabajo Sectorial que elabora la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, organizó talleres y mesas de trabajo agrupando estratégicamente en diferentes sesiones a los actores representativos de la academia; sector privado y sociedad civil; representantes de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Colegios Profesionales de las zonas oriente, norte, sur y centro del país, así como de Lima Metropolitana y el Callao; además se contó con la participación de expertos internacionales en la materia. En dichas sesiones se presentó la propuesta de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con el objetivo de recoger aportes, sugerencias y/o observaciones mediante los cuales se validó el problema público identificado y se identificaron las aspiraciones compartidas de los participantes. Estas reuniones se realizaron entre 2019 y 2020 incluyendo formatos presenciales y virtuales.

16 Para realizar el análisis de los escenarios contextuales y tendencias se utilizaron los siguientes documentos elaborados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) “Perú 2050: tendencias nacionales con el impacto de la COVID-19” (2020); “Información sobre tendencias, riesgos, oportunidades y escenarios: Futuro Deseado” (2020); así como la “Visión del Perú al 2050” (2019).

17 El déficit habitacional cualitativo considera los siguientes componentes: (1) material irrecuperable en paredes, (2) vivienda hacinada: más de 3 personas por habitación, (3) servicios básicos deficitarios: no tienen agua, luz ni desagüe.

- Reducción de 70% déficit habitacional cuantitativo¹⁸
- Reducción de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha a un 5% en el ámbito urbano y a un 15% en el ámbito rural
- Incremento de 30% del acceso a equipamiento urbano en el ámbito urbano y de 40% en el ámbito rural (equipamiento en centro poblado)
- Mejora de 50% sobre las capacidades de planificación, gestión y autofinanciamiento de Gobiernos Locales
- Crecimiento de 50% de la oferta formal de vivienda de interés social
- Crecimiento de 50% de la colocación de créditos hipotecarios dirigidos a sectores C, D y E.

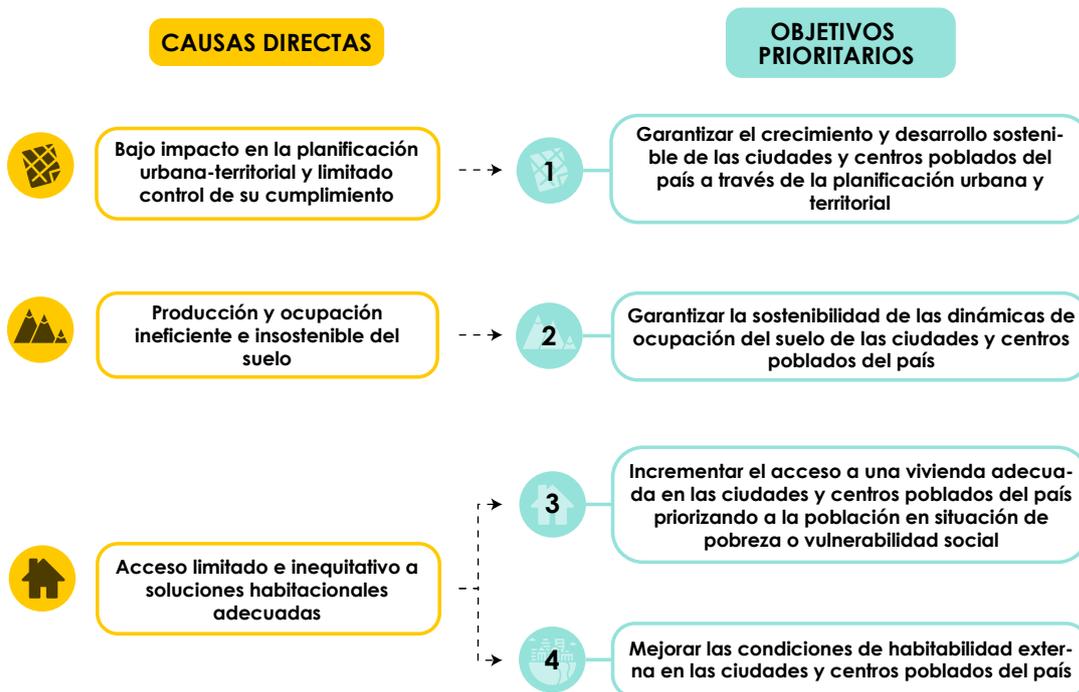
18 El déficit cuantitativo de vivienda corresponde a la cantidad de viviendas que se necesitan construir de manera tal que en cada una se albergue a un solo hogar.

3. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

Para poder alcanzar la situación futura deseada en la PNVU se plantean los objetivos prioritarios, lineamientos y servicios que se describen en las secciones siguientes. Los objetivos prioritarios son los cambios que se buscan alcanzar para prevenir, reducir o solucionar el problema público y conducen a la situación futura deseada para la población que busca atender la política. Por ello, los Objetivos Prioritarios de la PNVU fueron formulados de manera coherente y consistente con las causas directas del problema público. Además, fueron planteados de manera concreta y podrán ejecutarse dentro del horizonte temporal del año 2030.

Teniendo en cuenta el diagnóstico realizado y la situación futura deseada, se han definido cuatro objetivos prioritarios. Estos objetivos se relacionan directamente con las causas directas establecidas para el problema público. Ver el Anexo 8 para mayor información sobre la articulación de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con otras políticas relacionadas y el Anexo 9 para el detalle de las fichas de los indicadores de los objetivos prioritarios.

Figura N° 15: Relación entre causas directas y objetivos prioritarios



Fuente: MVCS, 2021

OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial.

Este objetivo está orientado a garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados, generado por una óptima gobernanza y planificación urbana y territorial efectiva. La planificación urbana y territorial efectiva implica una metodología estratégica, adecuada y adaptable a cada localidad que cuente con participación ciudadana activa, una gestión urbana y territorial que garantice la implementación de los planes y una gobernanza urbana y territorial que garantice la ejecución de los proyectos planificados y que no irroge un esfuerzo económico excesivo a los gobiernos locales. En este sentido, se entiende la planificación urbana y territorial como un resultado intermedio que permite garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados. Este crecimiento y desarrollo sostenible se refiere a una sostenibilidad espacial, económica, ambiental y social que permitirá aprovechar las características y potencialidades de cada ciudad y centro poblado sin perder de vista a las poblaciones futuras y a las condiciones a las que se enfrentan de acuerdo a las continuas necesidades de la población. Este objetivo responde a la Causa Directa 1 «Bajo impacto de la planificación urbana-territorial y limitado control de su cumplimiento», vinculada a la limitada capacidad técnica, financiera y política de los gobiernos locales para la implementación de los instrumentos de gestión urbana y territorial.

L1.1. Mejorar el marco metodológico de la planificación urbana y territorial a nivel nacional.

Este lineamiento busca que los instrumentos de planificación tengan la capacidad de organizar y articular propuestas reales y adecuadas que estén acordes con las necesidades y expectativas de cada localidad.

Muchas veces, la elaboración de los instrumentos de planificación puede ser considerada como una formalidad, dictada por una metodología rígida e inflexible que debe cumplirse, pero que poco tiene que ver con las necesidades o expectativas locales. En este sentido, se sugiere mejorar el marco metodológico de la planificación urbana y territorial para que pueda ser más estratégico y adecuado a las características particulares de cada localidad.

Además, busca fomentar mecanismos para que los instrumentos de planificación sean instrumentos prácticos que guíen el crecimiento de las ciudades y la ejecución de proyectos tanto públicos como privados. En ese sentido se busca, por un lado, promover, mediante diversos incentivos, que los proyectos prioritarios que se ejecuten en las ciudades y centros poblados sean los identificados en estos planes y, por otro, establecer una plataforma que permita a los gobiernos regionales y locales y a la ciudadanía acceder a información sistematizada que permita elaborar los instrumentos de planificación urbana y territorial y hacer seguimiento a su implementación.

L1.2. Fomentar mecanismos de implementación en temas de planificación urbana y territorial en los gobiernos locales.

Este lineamiento busca fomentar mecanismos para la implementación de lo establecido en los instrumentos de planificación urbana y territorial. Como mecanismos de implementación se refiere a las herramientas y/o instrumentos necesarios para la implementación de los planes urbanos y territoriales. Estos pueden ser instrumentos concretos como por ejemplo el sistema de catastro multifinalitario, las transferencias de recursos condicionadas al cumplimiento de ciertos criterios,

entre otros. En este sentido, abarca la gestión urbana y territorial, que es el medio por el cual se lleva a cabo lo establecido en los instrumentos de planificación urbana y territorial y también abarca la gobernanza urbana y territorial, es decir, los mecanismos de acuerdos y concertación entre diferentes niveles y actores de gobierno que permiten concertar y concretar lo establecido en los instrumentos de planificación urbana y territorial. De esta manera, este lineamiento está relacionado con la articulación y concordancia de las relaciones de gobernanza entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el MVCS y los gobiernos regionales y locales en materia de Acondicionamiento Territorial, Planificación y Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial, entre otros; de la normativa de desarrollo urbano, habilitación urbana y de licencias de edificación y entre las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) y demás actores tanto en la formulación de los instrumentos de planificación urbana y territorial como en los Planes de inversiones y/o planes maestros optimizados de las EPS. Asimismo, se busca que los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial y los instrumentos de planeamiento estratégico estén orientados a las necesidades de la población y el territorio y estén articulados entre ellos.

L1.3. Fortalecer las capacidades para la planificación urbana y territorial de los gobiernos regionales y locales.

Este lineamiento busca fortalecer las capacidades en materia de recursos económicos y humanos de los gobiernos regionales y locales en la formulación y gestión de los instrumentos de planificación. Así también, se busca fortalecer la participación ciudadana efectiva involucrando a la ciudadanía para que contribuya no solo en las etapas de diagnóstico y formulación de los instrumentos de planificación, sino que contribuya de manera constante mediante la veeduría de la planificación y gestión urbana y territorial, es decir la implementación de los proyectos que se propongan en los instrumentos de planificación. Para esto se promoverá una mayor articulación entre los tres niveles de gobierno en materia de planificación y gestión territorial y urbana, se desarrollarán talleres y capacitaciones y se fomentará el uso de herramientas de tecnología en información y comunicación que permitan sistematizar y facilitar la gestión y control del desarrollo de las ciudades y centros poblados. Asimismo, se buscará fortalecer la formación y certificación por parte de colegios profesionales y universidades, de profesionales abocados a la planificación y gestión urbana y territorial.

OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país.

El objetivo está orientado a lograr un sistema equilibrado y articulado de centros poblados, aumentando la eficiencia y sostenibilidad en la producción y dinámicas de ocupación del suelo, evitando la ocupación informal, la especulación del suelo y el asentamiento en zonas de riesgo no mitigable (por peligros como tsunamis, sismos, exposición a metales pesados, residuos mal gestionados, etc.), que suponen un riesgo para la vida de la población, producen gastos adicionales para el Estado y consolidan la segregación urbana, teniendo en cuenta las potencialidades y limitaciones del suelo. En este sentido, la sostenibilidad en las dinámicas de ocupación del suelo se refiere a que el nuevo suelo urbano que se genere y se ocupe sea sostenible ambiental, social y económicamente y que busque disminuir las desigualdades, aumentar la equidad urbana y conservar los servicios ecosistémicos, así como las zonas marino-costeras. Este objetivo responde a la Causa Directa 2 «Producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo», vinculada a las centralidades concentradas, la inequidad en el reparto de cargas y beneficios, la ocupación informal del suelo y en zona de riesgo, y los altos costos para la dotación y operación de servicios.

L.2.1. Fortalecer el sistema de organización e integración de los centros poblados y ciudades del país.

Este lineamiento busca promover la consolidación equilibrada y articulada de los centros poblados y ciudades del país a través del fortalecimiento del sistema de clasificación, jerarquización, organización e integración de los centros poblados con un enfoque multidimensional para con ello generar que los instrumentos de planificación urbana contemplen una diferenciación adecuada y correspondiente al tamaño y demás características. En la medida que se identifican las características, se clasifican, jerarquizan, organizan e integran las ciudades y centros poblados del país esto permite tener un diagnóstico claro de las potencialidades y también carencias de cada ciudad y centro poblado. De la misma manera, puede incluir la identificación de los corredores, cuencas u otras características del territorio que requieran la coordinación entre más de una jurisdicción municipal. Contar con esta información permite priorizar y aprovechar las potencialidades, así también como responder a las carencias y minimizar los riesgos. De esta manera, se puede comenzar a cubrir las necesidades logísticas, productivas, infraestructurales, etc. de cada ciudad y centro poblado. Esto permite que la población pueda realizar sus actividades satisfactoriamente en la ciudad o centro poblado donde residen limitando así los flujos migratorios que generan presión y resultan en la invasión de suelos inadecuados en las ciudades más grandes. Este lineamiento busca promover la integración espacial, social, económica y administrativa del territorio nacional a través de la articulación del sistema de ciudades y centros poblados del país lo cual permitirá garantizar la sostenibilidad en las dinámicas de ocupación del suelo al identificar claramente los requerimientos de cada ciudad y centro poblado del país.

L2.2. Fortalecer las medidas de optimización de uso de suelo en las ciudades y centros poblados del país.

Este lineamiento tiene por objetivo que los centros poblados del país optimicen el uso del suelo de sus jurisdicciones ya sea mediante la densificación o a través de intervenciones urbanísticas que promuevan proyectos de diversas escalas. Es así que se pretende promover los proyectos urbanísticos mediante métodos asociativos en las áreas urbanas y urbanizables de los centros poblados, que permitan una intervención conjunta entre los propietarios del suelo, los promotores y la municipalidad, a fin de tener un mejor aprovechamiento del suelo, con un reparto de cargas y beneficios urbanísticos equitativo. Para esto se promoverá la administración optimizada de los bienes de dominio privado del Estado para destinarlos a vivienda de interés social y otros fines de interés público, la densificación en zonas consolidadas, la regeneración y renovación urbana y actuaciones urbanísticas que fomenten la eficiencia en el aprovechamiento del suelo en ciudades y centros poblados del país. Asimismo, busca promover la protección de áreas que lo requieran por su carácter ecológico, ambiental, cultural, histórico, etc, al incentivar el uso de zonas consolidadas, en el marco de los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial vigentes.

L2.3. Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados del país.

Este lineamiento está orientado a fortalecer el crecimiento ordenado y sostenible de los centros poblados del país, a fin de evitar que los mismos sigan creciendo por invasiones, con poblaciones sin accesos a servicios y equipamientos, inseguras, con limitada accesibilidad y muchas veces asentadas en zonas de riesgo no mitigable. En ese sentido, el presente lineamiento tiene por objetivo establecer mecanismos que desincentiven las ocupaciones informales y fortalezcan la ocupación ordenada y planificada de nuestro territorio. Asimismo, está orientado a evitar la ocupación del suelo con fines especulativos, ya que ello representa una limitante en el desarrollo urbano. La especulación

del suelo se da con el fin de obtener mayores ganancias producto del proceso de urbanización y del inminente incremento del valor del suelo con el tiempo. Ello resulta actualmente en lotes vacíos en las áreas urbanas y urbanizables de los centros poblados, tanto en zonas consolidadas como en proceso de consolidación, lo cual produce problemas de seguridad y de contaminación al encontrarse prácticamente abandonados. Para esto se implementará un marco para penalizar o desfavorecer un crecimiento no planificado que se encuentre fuera de los instrumentos de planificación consensuados.

L2.4. Asegurar la producción de suelo en zonas seguras y servidas en las ciudades y centros poblados del país.

Este lineamiento se enfoca en que la producción de suelo urbano se dé en zonas seguras y servidas. La producción del suelo se refiere a las normas, proyectos y/o dinámicas por las cuales el suelo no urbano (agrícola, eriazo, etc.) modifica sus características normativas y se incorpora al suelo urbano, por ejemplo, mediante cambios de zonificación, o se gestiona suelo en altura. Es decir, es el proceso por el cual se genera superficie habilitada o que se pueda habilitar y regularizar para ocupación urbana. El presente lineamiento busca, por un lado, que la población que reside actualmente en zonas de riesgo no mitigables (por peligros como tsunamis, sismos, exposición a metales pesados, residuos mal gestionados, etc.) o sin acceso a servicios básicos pueda reasentarse en zonas seguras y servidas y, por otro lado, busca fortalecer los programas existentes que responden a las necesidades de esta población.

OP3. Incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

Este objetivo está orientado a incrementar el acceso a una vivienda adecuada, priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social. En este sentido, el objetivo busca que toda la población, particularmente aquella en situación de pobreza o vulnerabilidad social cuente con acceso a una vivienda digna y adecuada (vivienda de interés social), teniendo en cuenta la diversidad de la población, necesidades locales y condiciones socioeconómicas, con el fin de contrarrestar el déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo), así como la demanda de viviendas de estos sectores que es absorbida por el tráfico de terrenos y los urbanizadores informales. Esto a través de la diversificación y mejora de la calidad de la oferta de vivienda en las distintas realidades geográficas y culturales del Perú y el redireccionamiento del sistema de bonos y subsidios a los sectores socioeconómicos C-, D y E. Este objetivo responde a la Causa Directa 3 «Acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales adecuadas» vinculada a la «limitada oferta de vivienda digna y adecuada para población en condiciones de vulnerabilidad, y sectores medios y bajos» y la «limitada adecuación de la vivienda "formal" a las características culturales y necesidades productivas de las realidades locales».

L3.1. Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

Este lineamiento se enfoca en ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada, priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social. En respuesta a la situación actual en la cual los programas de vivienda de interés social existentes no están logrando satisfacer la demanda de vivienda en los sectores de menores ingresos (pobreza monetaria) o

sectores en situación de vulnerabilidad social, es necesario ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda. En este sentido, es necesario ampliar las tipologías de vivienda (diversidad), modos de tenencia, cantidad, área geográfica, cobertura (oferta por distintos tipos de hogares) y accesibilidad (enfocado en la población no atendida), de las alternativas existentes de acceso a vivienda, principalmente subsidios y créditos, a fin de poder cubrir las diferentes necesidades y diversas características de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social, y de esa manera, puedan acceder a viviendas dignas y adecuadas.

L3.2. Mejorar la calidad de las viviendas en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

Este lineamiento responde a que el déficit cualitativo de vivienda es, con su metodología de medición actual, el doble del déficit cuantitativo. Sin embargo, la mayoría de los programas de vivienda existente se concentran en la producción de nueva vivienda. El lineamiento, busca dar mayor prioridad a la mejora de viviendas ya construidas inadecuadamente para así reducir el déficit cualitativo de vivienda. Asimismo, busca mejorar las capacidades de autoconstrucción en el futuro, para reducir el porcentaje de viviendas construidas inadecuadamente cada año.

L.3.3. Asegurar la provisión de viviendas adecuadas a la realidad local en las ciudades y centros poblados del país.

Este lineamiento responde a que es necesario que las características de la vivienda sean adecuadas a la realidad y al contexto donde se pretenden generar, por lo que será pertinente tener en cuenta las condiciones del clima, los factores culturales, y necesidades productivas de cada localidad. La vivienda debe ser inclusiva y debe atender a la realidad nacional, la cual se erige como una amalgama de distintas etnias y culturas. Para lograr esto se propone la inclusión de mecanismos cooperativos de acceso a la vivienda en zonas urbanas y rurales, siguiendo prácticas que se dan en distintas realidades del país, y la creación de un laboratorio de innovación de vivienda.

OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.

Este objetivo está orientado a mejorar las condiciones de habitabilidad externa, priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social, que se refiere a asegurar el acceso equitativo de la población a los servicios básicos, equipamientos, espacios públicos e infraestructura pública necesaria y de movilidad de calidad en las ciudades y centros poblados del país, con la finalidad de contrarrestar la deficiencia crónica de servicios básicos, equipamientos y espacios públicos de calidad. Este objetivo corresponde a la Causa Directa 3. «Acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales adecuadas» que está vinculada a la «carencia de espacios públicos y equipamiento urbanos de calidad» y a la «limitada dotación de servicios y equipamientos de calidad para áreas rurales».

L4.1 Fortalecer la función social del espacio público en las ciudades y centros poblados del país.

El presente lineamiento se dirige a mejorar la calidad y el uso de los espacios públicos, en atención a las necesidades de la población para fomentar la construcción de ciudadanía. Por ello, se precisa adaptar dichos espacios a las distintas realidades y necesidades socioculturales de la población; así como, a

las condiciones de productividad y movilidad de la ciudadanía y a las condiciones climatológicas. De igual manera, se consideran aspectos vinculados al desarrollo urbano sostenible y enfocados en la accesibilidad universal. Para lograr esto se propone que los proyectos de mejoramiento de barrios sean integrales, que incluyan la participación ciudadana efectiva, enfocados en espacios públicos que contribuyan al cuidado de la comunidad y sean de acceso universal.

L4.2. Garantizar el acceso equitativo de equipamiento e infraestructura urbana en las ciudades y centros poblados del país.

Este lineamiento persigue una distribución equitativa de los servicios, equipamiento e infraestructura de movilidad en las ciudades, promoviendo que toda la población pueda contar con acceso a estos, y que sean adecuados a las características locales, considerando, cuando sea pertinente, equipamientos de distintas escalas (barrial, vecinal, distrital, provincial, regional, nacional) que estén enfocados en proveer a la población de un centro poblado o ciudad del cuidado, y reducir la desigualdad social y económica. Para lograr esto se propone, entre otros aspectos, incentivos para mejorar el entorno al construir edificaciones nuevas a propietarios privados y la ampliación de los instrumentos de financiamiento urbano.

Figura N° 16: Objetivos prioritarios, logros esperados y lineamientos.

OBJETIVO PRIORITARIO	INDICADORES DEL OBJETIVO	LÍNEA DE BASE	LOGROS ESPERADOS AL 2030	LINEAMIENTOS	RESPONSABLES DEL OBJETIVO	POLÍTICAS RELACIONADAS
OP1	Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial.	1.1.1. Porcentaje de coincidencia entre crecimiento urbano y áreas de expansión planificadas. 1.1.2 Índice de desigualdad urbana en ciudades y centros poblados del país.	12.1% (2020) 0.95 (2020)	61.5% 0.70	L1.1. Mejorar el marco metodológico de la planificación urbana y territorial a nivel nacional. L1.2. Fomentar mecanismos de implementación en temas de planificación y gestión urbana y territorial en los gobiernos locales. L1.3. Fortalecer las capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de los gobiernos subnacionales.	MVCS Co-responsables: GR GL Política Nacional de Igualdad de Género Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 Política Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 Política Nacional del Ambiente Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
OP2	Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.	1.2.1 Cociente entre la tasa de consumo de tierras y la tasa de crecimiento de la población 1.2.2 Índice de viviendas e infraestructura de servicio público ubicados en zonas de muy alta exposición a peligros	1.67 (2017) 66.6 (2018)	1.30 40.6	L2.1. Fortalecer el sistema de organización e integración de los centros poblados y ciudades del país. L2.2. Fortalecer las medidas de optimización de uso de suelo en las ciudades y centros poblados del país. L2.3. Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados del país. L2.4. Asegurar la producción de suelo en zonas seguras y servidas en las ciudades y centros poblados del país.	MVCS Co-responsables: COFOPRI GR GL Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 Política Nacional del Ambiente Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030
OP3	Asegurar la provisión de vivienda digna y adecuada a las condiciones locales, para los sectores socioeconómicos más vulnerables.	1.3.1 Porcentaje de hogares con déficit habitacional cuantitativo 1.3.2 Porcentaje de hogares con déficit habitacional cualitativo	4.8% (2020) 11.2% (2020)	0% 3.3%	L3.1. Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social. L3.2. Mejorar la calidad de las viviendas en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social. L3.3. Asegurar la provisión de viviendas adecuadas a la realidad local en las ciudades y centros poblados del país.	MVCS Co-responsables: FMV SBN GR GL Política Nacional de Saneamiento Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030
OP4	Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.	1.4.1. Índice de Equipamiento Urbano Diverso 1.4.2. Índice de calidad del hábitat	39% (2020) 0.64 (2019)	84% 1.0	L4.1 Fortalecer la función social del espacio público en las ciudades y centros poblados del país. L4.2. Garantizar el acceso equitativo de equipamiento e infraestructura urbana en las ciudades y centros poblados del país.	MVCS Co-responsables: GR GL Política Nacional de Transporte Urbano 2019 Plan Nacional de Accesibilidad Política Nacional de Igualdad de Género Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030 Política Nacional Migratoria 2017-2025 Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 Política Nacional del Ambiente

Elaboración: MVCS, 2021

4. PROVISIÓN DE SERVICIOS

Un servicio es “la prestación intangible, única, no almacenable y no transportable, el cual se entrega a un usuario externo a la entidad proveedora” (CEPLAN, 2018, p. 38). Es decir, es un “tipo de producto” que se entrega a usuarios externos finales (servicios prestacionales a la población) o a usuarios externos intermedios (servicios prestacionales a otras entidades o sectores). Los servicios y su concatenación con los objetivos prioritarios y lineamientos se pueden apreciar en la Figura N° 17.

Como se aprecia en la siguiente figura, no se desprenden servicios del primer lineamiento (L1.1. Mejorar el marco metodológico de la planificación urbana y territorial a nivel nacional) dado que para mejorar el marco metodológico de la planificación urbana y territorial y poder hacerla más estratégica, adecuada y adaptable a cada localidad, son necesarios instrumentos de tipo técnico-normativos y un nuevo marco normativo legal que deberá regular el desarrollo urbano sostenible. El principal instrumento de ese nuevo marco es una Ley de Desarrollo Urbano Sostenible y sus normas reglamentarias. Asimismo, esto implica también la progresiva actualización de los documentos orientativos del MVCS en materia de planificación urbana y territorial (ej. guías, manuales, etc.) y la reformulación de los procesos de asistencia técnica y capacitación a los gobiernos locales para asegurar el desarrollo de una planificación más estratégica, adecuada y adaptable a cada localidad.

S1. Plataforma de información geoespacial sobre los procesos de planificación y gestión urbana y territorial.

El servicio consiste en el desarrollo, implementación y difusión de una plataforma interoperable de información geoespacial enfocada en los procesos de planificación y gestión urbana y territorial, así como la situación de las ciudades en el país. Este permitirá a los gobiernos regionales, locales, al sector público, privado y a los actores de la sociedad civil, tener un acceso libre, irrestricto, y directo a la información sistematizada por el MVCS y los gobiernos regionales y locales. La plataforma deberá publicar información sistematizada sobre el diagnóstico y los procesos de elaboración de los planes urbanos y territoriales, el avance de la ejecución de las inversiones en el marco del INVIERTE.PE, de las inversiones provenientes de los planes. Así mismo, medirá los niveles de participación ciudadana efectiva en la planificación y gestión urbana y territorial, así como el crecimiento formal e informal de las ciudades, las dotaciones de servicios y equipamiento, de acuerdo a las áreas establecidas por el SINCEP. Será también uno de los principales instrumentos para monitorear los indicadores contenidos en la PNVU.

Esta plataforma en el corto plazo se apoyará sobre las herramientas de visualización geoespacial con que actualmente cuenta el MVCS. Una de las fuentes de alimentación de la plataforma y de socialización de sus contenidos será la celebración de convenios con la academia, colegios profesionales e instituciones educativas que permitirá generar un uso más cotidiano de la misma. Se requerirá también de una labor de capacitación en el uso de la plataforma por parte de los funcionarios del MVCS.

Figura N° 17: Objetivos prioritarios, lineamientos y servicios

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTOS	SERVICIOS	
OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial.	L1.1. Mejorar el marco metodológico de la planificación urbana y territorial a nivel nacional.	NO SE DESPRENDEN SERVICIOS DE ESTE LINEAMIENTO	
		L1.2. Fomentar mecanismos de implementación en temas de planificación y gestión urbana y territorial en los gobiernos locales.	
	L1.3. Fortalecer las capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de los gobiernos regionales y locales.	S1	Plataforma de información geoespacial sobre los procesos de planificación y gestión urbana y territorial.
		S2	Fortalecimiento de capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de las áreas metropolitanas mediante entes especializados descentralizados.
		S3	Mecanismos de participación ciudadana efectiva en la planificación y gestión urbana y territorial.
		S4	Catastro urbano multifinanciado de los gobiernos locales.
		S5	Programa de fortalecimiento de capacidades de profesionales en planificación y gestión urbana.
OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.	L2.1. Fortalecer el sistema de organización e integración de los centros poblados y ciudades del país.	S6	Programa de fortalecimiento de capacidades y transferencias para la elaboración de planes priorizados en el marco de la nueva metodología de planificación urbana y territorial.
		S7	Sistema actualizado de clasificación y caracterización de ciudades y centros poblados.
	L2.2. Fortalecer las medidas de optimización de uso de suelo en las ciudades y centros poblados del país.	S8	Promoción de proyectos integrales de densificación urbana.
		S9	Promoción de proyectos de regeneración y renovación urbana para la generación de viviendas de interés social u otros fines de interés público.
		S10	Fortalecimiento de la fiscalización y control urbano en los gobiernos locales.
	L2.3. Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados del país.	S11	Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil en torno a la formación de una cultura urbanística.
		S12	Mecanismos que aseguren la articulación entre la planificación urbana y territorial y los proyectos del sector saneamiento en metrópolis.
		S13	Promoción de modelos de gestión urbana multiactor en áreas de interés público.
	L2.4. Asegurar la producción de suelo en zonas seguras y servidas en las ciudades y centros poblados del país.	S14	Producción y gestión de suelo para la promoción de vivienda de interés social - Operador público de suelo.
		S15	Programa de ejecución, fortalecimiento de capacidades y acompañamiento en proyectos de reasentamiento poblacional en zonas declaradas de riesgo no mitigable.
S16		Programa de subsidios habitacionales en áreas urbanas priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.	
OP3. Incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.	L3.1. Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.	S17	Promoción de créditos hipotecarios asequibles prioritariamente para la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.
		S18	Promoción de vivienda de alquiler priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.
		S19	Programa de subsidios habitacionales en áreas rurales priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.
		S20	Programa de certificación de calidad de Entidades Técnicas para la Vivienda de Interés Social.
		S21	Acompañamiento en implementación a proyectos estratégicos de Vivienda de Interés Social.
		S22	Servicio automatizado de licencias y autorizaciones municipales - Sistema de Monitoreo y Seguimiento de Procedimientos y Licencias Emitidas (SIMPLE).
		S23	Mejoramiento de vivienda urbana y rural priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.
		S24	Fortalecimiento de capacidades para la construcción asistida y construcción de viviendas progresivas.
		S25	Fortalecimiento del proceso de aprobación de proyectos de vivienda de interés social a través de revisores urbanos
		S26	Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de construcción, enfocado en las necesidades y contextos locales de la vivienda rural.
L3.2. Mejorar la calidad de las viviendas en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.	S27	Promoción de investigación e innovación en diseño, construcción y producción de vivienda a nivel nacional.	
	L3.3. Asegurar la provisión de viviendas adecuadas a la realidad local en las ciudades y centros poblados del país.	S28	Promoción de investigación e innovación en diseño, producción y gestión de espacio público, equipamiento urbano e infraestructura de movilidad.
		S29	Fortalecimiento de la gestión para la apropiación social de los espacios públicos.
OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.	L4.2. Garantizar el acceso equitativo de equipamiento e infraestructura urbana en las ciudades y centros poblados del país.	S30	Programa de mejoramiento integral de barrios articulado en los tres niveles de gobierno.
		S31	Fortalecimiento de capacidades para la ejecución de Expedientes Técnicos de proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público.
		S32	Instrumentos urbanísticos de gestión del suelo para el financiamiento de espacios públicos u otros fines de interés público.
		S33	Saneamiento físico legal para equipamiento urbano y espacio público.

Elaboración: MVCS – DGPRVU, 2021

S2. Fortalecimiento de capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de las áreas metropolitanas mediante entes especializados descentralizados.

Este servicio busca impulsar la creación y/o consolidación de entes dedicados a la planificación y gestión urbana y territorial en las áreas metropolitanas del país que eviten que la gestión de dichas áreas se realice de manera fragmentada (por ejemplo, a través de institutos metropolitanos de planificación). Lo dicho también permitirá descentralizar los procesos de capacitación y supervisión de los gobiernos locales que se encuentran en el área metropolitana en materia de planificación y gestión urbana, siguiendo los planes y políticas que disponga el MVCS. Asimismo, ayudará en la articulación entre el nivel metropolitano y los distintos niveles de gobierno, la academia, la sociedad y el sector privado, para lo cual deben contar con las herramientas que permitan la participación y supervisión ciudadana de manera activa y efectiva, incluyendo a los colegios profesionales y miembros de la sociedad civil.

Estos entes, adecuados a la escala y recursos de los gobiernos locales correspondientes, deben promover la construcción de nuevo conocimiento urbano a partir de la sistematización de las diferentes experiencias en planificación y gestión a nivel nacional, formándose una red de organismos (o institutos) metropolitanos de planificación que articulados promuevan el intercambio metodológico, casuístico y conceptual necesario para la mejora del nivel del urbanismo en el territorio nacional. Los actores centrales en la generación o fortalecimiento de esos entes especializados en la planificación metropolitana son las municipalidades provinciales. Estas por sí mismas o en coordinación con otras municipalidades provinciales adyacentes liderarán el progresivo desarrollo de estos entes de planificación, siendo la labor de los gobiernos regionales y del MVCS en la asistencia técnica.

S3. Mecanismos de participación ciudadana efectiva en la planificación y gestión urbana y territorial.

Este servicio busca implementar mecanismos que permitan asegurar que las opiniones y decisiones de los ciudadanos sean tomadas en cuenta de manera efectiva en los procesos de planificación urbana y territorial, en la ejecución de los instrumentos de planificación y el diseño y ejecución de proyectos de interés público. Para ello se requiere implementar canales activos y permanentes que permitan que la población pueda emitir opiniones en materia de planificación y gestión urbana y territorial o en materia de vivienda y urbanismo, buscando la generación de consensos para la actuación urbanística en búsqueda del bien común. En este sentido, se deberá contemplar diferentes canales de participación que cuenten con componentes de accesibilidad universal que permitan la participación de todas las personas. Para estos efectos, la efectividad de la participación se considera que implica que las opiniones ciudadanas sean tomadas en cuenta al momento en que se aprueben o ejecuten dichas decisiones.

Los canales de fortalecimiento de la participación ciudadana serán respaldados por la normativa de la materia en que se debe asegurar la intervención de la ciudadanía de manera individual o agrupada, de manera especializada o no especializada. Los mecanismos normativos constituyen un estándar mínimo pero los gobiernos locales pueden implementar instrumentos que ayuden a garantizar la adecuación de los procesos participativos a la realidad local. La omisión de los mecanismos de participación habilita a los ciudadanos a ejercer las acciones legales correspondientes para denunciar el vicio del proceso de elaboración de instrumentos de planificación.

S4. Catastro urbano multifinanciado de los gobiernos locales.

Consiste en la implementación de un catastro urbano multifinanciado que permitirá el registro, sistematización y actualización permanente de información catastral en una base digital. Debe permitir obtener información destinada a la fiscalización tributaria pero además a los procesos de planificación y gestión urbana, al análisis del déficit de vivienda, equipamiento, servicios y espacio público. Tendrá también como consecuencia derivada la actualización del marco jurídico de la recaudación tributaria municipal para que se alinee con la utilización de la herramienta de catastro y se pueda asegurar una sostenibilidad en los ingresos de los gobiernos locales para que estos lleven a cabo las funciones que les asigna esta política.

El servicio se llevará a cabo mediante la reconducción de las funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para dedicarse principalmente a la generación, actualización y asistencia técnica a gobiernos locales en materia de catastro urbano, todo ello bajo la rectoría del MVCS. Para ello, COFOPRI requerirá una reformulación de su normativa organizacional así como la celebración de convenios para generación de catastro urbano interoperable e integrado con gobiernos locales.

S5. Programa de fortalecimiento de capacidades de profesionales en planificación y gestión urbana.

Este servicio consiste en la generación de un programa que tiene como objetivo capacitar y certificar profesionales en áreas afines al urbanismo -arquitectos, economistas, antropólogos, sociólogos, abogados, ingenieros, psicólogos sociales, entre otros- en temas de planificación y gestión urbana, para que puedan integrar equipos técnicos, con lo que se busca atender las zonas con menor oferta de profesionales, con prioridad a las zonas de pobreza y vulnerabilidad social.

Este servicio se ejecutará mediante la suscripción de convenios entre el MVCS y las universidades y colegios profesionales y mediante la implementación de cursos especializados en materia de planificación y gestión urbana y territorial. Como resultado de estos cursos se generará una certificación oficial de profesionales de distintas disciplinas aptos para ejercer funciones en materia de planificación urbana y territorial en el marco de la PNVU. El MVCS desarrollará y actualizará una base de datos de profesionales certificados haciendo énfasis en el conocimiento especializado que tengan sobre las realidades locales de las ciudades del país.

S6. Programa de fortalecimiento de capacidades y transferencias para la elaboración de planes priorizados en el marco de la nueva metodología de planificación urbana y territorial.

El servicio consiste en fortalecer las competencias técnicas de los funcionarios y directivos encargados de manera permanente de la planificación y gestión urbana y territorial de los gobiernos locales. El fortalecimiento de capacidades se centrará en la implementación de la metodología propuesta por el MVCS en la normativa vigente, a través de sus diferentes documentos de difusión (reglamento, manuales, guías, etc.) y capacitaciones virtuales, presenciales y digitales a ser usadas en los procesos, procedimientos y decisiones vinculadas al urbanismo y al territorio.

Asimismo, busca realizar transferencias de recursos para elaborar planes según criterios de priorización de municipios que serán definidos por el MVCS y que incluirán los criterios de grado de impacto de los planes, cantidad de población, mayores niveles de pobreza urbana y niveles positivos de participación de funcionarios en programas de capacitación. Así, para conseguir el

fortalecimiento de capacidades necesario a nivel local el MVCS no elaborará los instrumentos de planificación por sí mismo o a través de contratación de consultoras o de terceros, sino que hará transferencia de fondos a los gobiernos locales, gestionando dichas transferencias, haciendo un acompañamiento efectivo de la formulación e implementación de los planes, así como la supervisión del cumplimiento de condiciones en la elaboración de dichos instrumentos.

S7. Sistema actualizado de clasificación y caracterización de ciudades y centros poblados.

El servicio consiste en revisar y actualizar de manera continua la clasificación y caracterización de ciudades, continuos poblados y centros poblados del país en base a sus características territoriales, demográficas, entre otras. Todo ello con el objetivo de captar la heterogeneidad de las ciudades y centros poblados del país y complementarse con otros servicios como el observatorio urbano nacional a efectos de que se generen normas e instrumentos técnicos que respondan a la especificidad de los territorios.

Adicionalmente, esta clasificación se establece mediante el sistema de ciudades y centros poblados que sirve para determinar y asignar la tipología de instrumento de planificación que corresponde a cada continuo o centro poblado, así como determinar las variaciones que debe tener su contenido para reflejar las necesidades locales. De la misma manera, puede incluir la identificación de los corredores, cuencas u otras características del territorio que requieran la coordinación entre más de una jurisdicción municipal.

S8. Promoción de proyectos integrales de densificación urbana.

El servicio busca generar incentivos para la implementación de proyectos de densificación de áreas urbanas consolidadas de baja densidad o que no hayan alcanzado, de manera sostenible, su potencial edificatorio; considerando los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial. En ese sentido, y de acuerdo a la escala de intervención y las necesidades locales, los gobiernos locales podrán emplear los subsidios de fomento a la vivienda y los instrumentos de gestión urbana acordes a dichas escalas. Entre ellos se encontrarán las bonificaciones de edificabilidad, el desarrollo orientado al transporte, las transferencias de derechos edificatorios, los incentivos a la acumulación de lotes, el reajuste predial y la integración inmobiliaria. También se priorizará el uso de terrenos sin construir o que no cuenten con habilitación urbana, a efectos de que los proyectos impulsados por el MVCS o por los gobiernos locales prioricen el uso de las zonas ya consolidadas de las ciudades donde existe una mayor accesibilidad a los servicios de la ciudad.

S9. Promoción de proyectos de regeneración y renovación urbana para la generación de viviendas de interés social u otros fines de interés público.

Este servicio busca promover la regeneración y renovación urbana de áreas centrales deterioradas a efectos de ponerlas en valor e integrarlas a las dinámicas urbanas mediante los instrumentos establecidos para este fin en la normativa vigente. Se busca actualizar la dinámica actual existente, que sigue un ejercicio de intervenciones aisladas, hacia un marco de intervenciones integrales alineados con una adecuada planificación de la ciudad que identifique las áreas que requieren intervenciones de renovación o regeneración urbana.

Para dichos efectos, la regeneración y la renovación urbana buscan ejecutar las acciones preventivas y correctivas de mejoramiento urbano en términos de transformación de usos, seguridad física, gestión del riesgo de desastres, compatibilidad ambiental y accesibilidad universal, destinadas a

contrarrestar la obsolescencia de usos, el deterioro físico de las edificaciones e infraestructura, la degradación en áreas urbanas identificadas en una determinada localidad, favoreciendo la recomposición del tejido económico y mejoramiento de las condiciones sociales para sus residentes.

La provisión de este servicio cuenta con la participación del Operador Público del Suelo, empresa estatal de derecho privado, para que, de manera activa, destine los predios estatales que se ubiquen en las áreas de regeneración urbana o adquiera predios privados, para contribuir en la ejecución de las acciones involucradas en la renovación o regeneración urbana, poniendo en valor el área intervenida.

S10. Fortalecimiento de la fiscalización y control urbano en los gobiernos locales.

Este servicio busca fortalecer los instrumentos sancionadores que existen en la normativa vigente dirigidos a privados o a funcionarios públicos, de forma tal que se desincentive las dinámicas de producción informal de suelo en áreas no autorizadas para ocupación por ser protegidas o restringidas, entre otros.

Para ello se fortalece la posibilidad del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para imponer sanciones administrativas (incluyendo las de tipo pecuniarias) contra aquellos funcionarios que autoricen o fomenten la ocupación irregular de suelos restringidos; mientras se fortalece, asimismo, las facultades de los gobiernos locales de fiscalizar y sancionar a los administrados por infracciones en la ocupación del suelo o infracciones edificatorias.

Asimismo, de manera complementaria al fortalecimiento de las sanciones y las facultades sancionatorias, a través de este servicio se busca optimizar el sistema integral de fiscalización, a través de la implementación de mecanismos de control, seguimiento y supervisión que permitan la prevención, detección y sanción de actividades infractoras al desarrollo urbano sostenible.

Así, este servicio involucra el fortalecimiento de capacidades en los Gobiernos Locales, el establecimiento de canales de denuncias que permitan a los ciudadanos supervisar la labor de las autoridades en materia de urbanismo y desarrollo urbano, la creación de un registro de infractores y un sistema de coordinación intersectorial para prevenir y controlar la ocupación ilegal del suelo; así como, el diseño focalizado e innovador de estrategias de ocupación y usos alternativos del suelo potencialmente pasible de ocupación ilegal o informal.

S11. Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil en torno a la formación de una cultura urbanística.

Este servicio busca fomentar espacios de formación y discusión en la sociedad civil a efectos de generar una cultura urbanística, que resalta la importancia del actuar de la población en torno al desarrollo urbano sostenible y la participación en la gestión urbana.

Prioriza el empoderamiento de la ciudadanía a través de la educación en tópicos a sus derechos como ciudadanos y el derecho a una vivienda digna y adecuada; así como la concientización para el acceso, exigencia y protección de dichos derechos. De esta manera, busca el perfeccionamiento de las políticas públicas y una adecuada gestión urbana. Focaliza su ámbito de actuación de manera coordinada con los funcionarios públicos, la academia y los propios actores de la sociedad civil, buscando alianzas que permitan el alcance a una mayor parte de la población y sus organizaciones. De esta manera, se propone la generación de un registro de organizaciones civiles dedicadas a la formación de una cultura urbanística, la realización de talleres con la población y el diseño e implementación de mecanismos de comunicación innovadores que permitan un mayor alcance y

efectividad. Estas actividades permitirán la difusión de información y concientización de la población respecto de sus derechos como ciudadanos, fomentando su participación más activa en el gobierno de la ciudad.

S12. Mecanismos que aseguren la articulación entre la planificación urbana y territorial y los proyectos del sector saneamiento en metrópolis.

Este servicio tiene como objetivo establecer los lineamientos y mecanismos que aseguren que los proyectos y/o las intervenciones promovidas e implementadas desde el sector agua y saneamiento se articulen y respondan a lo que se establece en los instrumentos de planificación urbana y territorial en materia de vivienda y urbanismo. Para ello se fomenta la creación de comités de coordinación que integren a los órganos de los Gobiernos Locales responsables de diseñar, actualizar e implementar los instrumentos de planificación y las Empresas Prestadoras de Servicios, de forma tal que la ejecución de las obras de infraestructura de servicios se realice acorde con las proyecciones de expansión urbana planificada.

Con la implementación de estos mecanismos de articulación entre las Empresas Prestadoras de Servicios del sector Agua y Saneamiento, los Gobiernos Locales y el Gobierno Nacional se busca desincentivar la ocupación informal e ilegal del suelo y fomentar la ocupación en áreas de suelo urbano habilitado y con servicios.

S13. Promoción de modelos de gestión urbana multiactor en áreas de interés público.

Este servicio busca la promoción de modelos de gestión que involucren a múltiples actores de los tres niveles de gobierno y a actores privados, que permitan establecer una instancia de administración en la forma de comités o espacios institucionalizados, generando modelos multiactor de gobernanza para áreas que por su carácter cultural, patrimonial, histórico, ambiental, de riesgo, u otros, deben ser revalorados o preservados con condiciones de ocupación especiales, asegurando su integralidad y sostenibilidad.

A efectos de lograr su finalidad, este servicio requiere el diseño del marco legal e institucional que permita la creación y funcionamiento efectivo de estos modelos de gestión urbana. Establecido este marco de actuación, los Gobiernos Regionales o Locales podrán identificar las áreas urbanas en donde puedan llevarse a cabo intervenciones con este modelo multiactor. El empleo de estos modelos de gestión permitirá brindar legitimidad y optimizará la aprobación de las intervenciones que sean llevadas a cabo por los Gobiernos Regionales o Locales; y, a su vez, fomentará una participación activa y democrática de la ciudadanía.

Toda vez que se trata de nuevos modelos de gestión, será necesario que en la etapa inicial de implementación y difusión, el Gobierno Nacional, a través del MVCS, tenga una participación activa, estableciendo programas piloto; así como brindando asesoría técnica y apoyo logístico a los Gobiernos Regionales o Locales para el diseño, diagnóstico y supervisión de este tipo de modelos.

S14. Producción y gestión de suelo para la promoción de vivienda de interés social - Operador público de suelo.

Este servicio consiste en la generación de una mayor oferta de suelo en el mercado inmobiliario para su empleo en fines de interés social. Para ello, el Operador Público del Suelo, una empresa estatal que se rige bajo las normas del derecho privado, actúa como un agente del mercado inmobiliario

dedicado a la recuperación y habilitación de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado, pudiendo adquirir bienes inmuebles de terceros.

El suelo que sea administrado por este Operador Público del Suelo será utilizado, de manera prioritaria, en proyectos de reurbanización, reasentamiento de población en zonas de riesgo, producción de vivienda de interés social u otros fines de interés público.

A efectos de llevar a cabo este servicio, se propone actualizar el marco jurídico para la adquisición, gestión, recuperación y habilitación de predios estatales; así como las normas que permitan a las entidades públicas del Gobierno Nacional y a los Gobiernos Locales suscribir y ejecutar convenios para transferir al Operador Público del Suelo los bienes que se encuentren asignados a estos. Asimismo, este servicio contará con la participación activa de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, como entidad técnica de apoyo, quien maneje un registro de los bienes privados del Estado, identifique los que se encuentren aptos para cumplir las finalidades solicitadas por el Operador Público del Suelo y elabore los estudios técnicos legales correspondientes que permitan el cumplimiento de dicha finalidad.

Para la transferencia de los bienes que sean asignados al Operador Público del Suelo, éste podrá recurrir a las distintas modalidades de contratación existentes en el marco legal peruano, incluyendo la posibilidad de poner a disposición el suelo que administre mediante la constitución de derechos de superficie para vivienda u otras finalidades de interés público.

S15. Programa de ejecución, fortalecimiento de capacidades y acompañamiento en proyectos de reasentamiento poblacional en zonas declaradas de riesgo no mitigable.

Este servicio busca implementar y fortalecer las capacidades para acciones de reasentamiento poblacional a nivel nacional. Esto permitirá que los tres niveles de gobierno reasienten a la población ubicada en zona de riesgo no mitigable (por peligros como tsunamis, sismos, exposición a metales pesados, residuos mal gestionados, etc.) a través de mecanismos diversos según las características de la población y el territorio. Este reasentamiento corresponde tanto a las viviendas, como al equipamiento urbano y/o espacios públicos que se encuentre en zonas de riesgo no mitigable.

A partir de este servicio, se propone el fortalecimiento de las acciones de reasentamiento poblacional actualmente a cargo de los gobiernos locales, a efectos de que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento participe de manera más activa en estos procesos, ya sea a través de la asistencia técnica o en recursos; así como en una labor subsidiaria, en caso que los gobiernos regionales o locales no tengan la capacidad de llevar a cabo el reasentamiento poblacional.

La participación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento también propone una articulación intersectorial en las funciones que desempeña, en particular con el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED, la Presidencia del Consejo de Ministros y demás actores que participan en estos procesos.

S16. Programa de subsidios habitacionales en áreas urbanas priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

Este servicio busca optimizar y diversificar el sistema de subsidios para la adquisición de viviendas de interés social, para que estos respondan a las necesidades, posibilidades y características de

los hogares que demandan acceso a una vivienda. Asimismo, el servicio busca que se amplíen las entidades técnicas calificadas y certificadas que participan en el otorgamiento de estos subsidios para la provisión de vivienda digna y adecuada y que cumpla con las condiciones mínimas de accesibilidad universal.

El servicio se brinda de manera progresiva, focalizando y priorizando las necesidades de la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

S17. Promoción de créditos hipotecarios asequibles prioritariamente para la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

El servicio busca fomentar la expansión de créditos hipotecarios asequibles para la adquisición o construcción de vivienda de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad social, actualmente no atendidos. Para esto se promoverá el reforzamiento del mercado de microcréditos hipotecarios en las instituciones financieras intermedias.

Los microcréditos deberían permitir acceder a vivienda nueva como también mejorar la vivienda existente o ampliar la vivienda para ser alquilada. Para un direccionamiento eficiente se requiere información detallada de los tipos de hogares y sus necesidades específicas, de los tipos de deficiencia que presentan las viviendas que conforman el déficit cualitativo y, finalmente, la situación del suelo vacante y de la vivienda existente y con posibilidades de ampliarse. Esta información permitirá diseñar una gama de microcréditos ajustados a las necesidades y posibilidades financieras de cada hogar.

S18. Promoción de vivienda de alquiler priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

El servicio es parte del objetivo de fomentar modalidades distintas de tenencia de viviendas diferentes a la propiedad que disminuyan el déficit de vivienda existente. Consiste en crear un sistema de subsidios dirigidos a los hogares que requieren acceder a vivienda pero no están en condiciones o en el momento de adquirirla, pero que sin embargo son parte del déficit cuantitativo.

El servicio debe asegurarse que la vivienda destinada al subsidio de alquiler se encuentre en zonas consolidadas y con acceso a todos los servicios y equipamiento urbano, generando de esta manera e incentivo a la oferta de alquiler de viviendas adecuadas, promoviendo con ello la construcción de unidades nuevas así como la densificación urbana.

S19. Programa de subsidios habitacionales en áreas rurales priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

Este servicio busca incrementar los subsidios habitacionales en áreas rurales para lo cual se hacen necesarias las siguientes actividades: elaboración de un diagnóstico preciso de la situación de los hogares y de las viviendas existentes. Elaborar protocolos destinados a los procesos de selección de los beneficiarios, garantizando que los subsidios lleguen a los hogares que los requieren. Procesos de ejecución supervisados para garantizar que técnicamente las viviendas sean adecuadas, para lo cual debe reforzarse el sistema de núcleos ejecutores, la asistencia técnica y las capacidades de los miembros de los hogares asistidos. Elaboración de un sistema de monitoreo que dé cuenta de la adecuada ejecución, el correcto uso de los recursos entregados y la satisfacción de los usuarios, luego del proceso de construcción de las viviendas.

S20. Programa de certificación de calidad de Entidades Técnicas para la Vivienda de Interés Social.

El servicio busca incrementar la calidad, cantidad y diversidad de Entidades Técnicas certificadas en el Fondo Mi Vivienda, que permita afrontar la promoción, gestión y construcción de modalidades de construcción y mejoramiento de vivienda que hasta la fecha no han logrado masificarse, y que permitirían disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo existente.

Esta certificación debería permitir que las Entidades Técnicas desarrollen capacidades que les permita en los distintos momentos del proceso -promoción, gestión y construcción- ampliar su oferta a las necesidades hoy insatisfechas de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad social, facilitando su acceso a la vivienda de interés social que el Estado promueve.

S21. Acompañamiento en implementación a proyectos estratégicos de Vivienda de Interés Social.

El servicio busca reforzar los procesos de identificación, elaboración e implementación de los proyectos estratégicos de Vivienda de Interés Social de alto impacto, para garantizar que los proyectos cumplan con el cierre de brechas, con los objetivos de la política de atender población en situación de pobreza y vulnerabilidad social, con los requerimientos técnicos y con la satisfacción de los usuarios finales.

El acompañamiento provee asistencia técnica en términos urbanos para la adecuada inserción de los proyectos en la ciudad y el territorio, en términos técnicos para lograr índices de calidad adecuados, y en términos sociales para adecuarse a las necesidades de los hogares y su cultura.

S22. Servicio automatizado de licencias y autorizaciones municipales - Sistema de Monitoreo y Seguimiento de Procedimientos y Licencias Emitidas (SIMPLE).

El servicio comprende la provisión de una plataforma digital de facilitación y monitoreo de la emisión de licencias y autorizaciones municipales de habilitación urbana y edificación, en el marco del proceso de simplificación administrativa, que permita la paulatina simplificación de los procesos sin disminuir la calidad de las evaluaciones.

Esta plataforma permitirá la supervisión, por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de la estandarización de los procedimientos en la materia, de la correcta aplicación de la normativa, del fortalecimiento del sistema de revisores urbanos, de la disminución de costos y plazos de los proyectos en general y de vivienda en particular, de la información fluida y precisa hacia los usuarios y de información precisa para la medición y la mejora del propio proceso.

S23. Mejoramiento de vivienda urbana y rural priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

El servicio busca la mejora de las viviendas urbanas y rurales que sean parte del déficit cualitativo habitacional, para lo cual parte de la elaboración de un diagnóstico claro y detallado del estado actual de las viviendas existentes para definir el nivel apropiado de intervención, identificar los componentes que hacen que la vivienda sea considerada parte del déficit habitacional, así como brindar las herramientas económicas y no económicas para mejorar los componentes identificados.

El servicio puede realizarse a través de convenios con actores públicos y privados, como universidades, organismos internacionales, colegios profesionales, entre otros, que brinden herramientas para acometer distintos aspectos del servicio, el diagnóstico, la evaluación económica financiera u otros requeridos para el proceso de mejora de las viviendas.

S24. Fortalecimiento de capacidades para la construcción asistida y construcción de viviendas progresivas.

Este servicio está dedicado a promover el fortalecimiento de capacidades de profesionales y trabajadores de la industria de la construcción para que realicen el seguimiento y asistencia técnica de los procesos arquitectónicos, constructivos y estructurales de las viviendas que son materia de construcción asistida y construcción progresiva.

Con este servicio se busca que los profesionales y trabajadores certificados que ejecutan, supervisan y fiscalizan la calidad de la obra, garanticen la inversión que el Estado realiza cuidando la calidad de la construcción, al mismo tiempo que reducen los riesgos producidos por la mala ejecución y adaptan los procesos constructivos a las capacidades de los ejecutores a cargo del mejoramiento.

S25. Fortalecimiento del proceso de aprobación de proyectos de vivienda de interés social a través de revisores urbanos.

Los revisores urbanos, profesionales privados contratados para esta función, cumplen la función de velar por la calidad de los proyectos de edificación y habilitación urbana a través de un sistema más flexible y eficiente en términos de tiempo y coordinación. En esa línea, este servicio está orientado a consolidar, fortalecer y expandir el alcance del sistema de revisores urbanos a nivel nacional con el objetivo de fomentar, facilitar y acelerar los mecanismos de obtención de licencias y garantizar la calidad de las edificaciones.

El servicio debe además, fomentar el aumento de las edificaciones formales, priorizando su accionar en las jurisdicciones donde existan altos índices de construcción informal, así como en los proyectos de viviendas de interés social, evitando que al construir vivienda nueva, esta incremente el déficit cualitativo.

S26. Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de construcción, enfocado en las necesidades y contextos locales de la vivienda rural.

Este servicio busca asegurar una mayor cobertura a nivel nacional del soporte profesional en construcción de viviendas rurales, a partir de sus necesidades específicas y la adecuación al contexto geográfico y cultural.

La normativa de construcciones actual no contempla las especificidades de la vivienda rural respecto a sus condiciones y sistemas constructivos. El servicio permitirá que exista una retroalimentación y optimización del RNE en términos de adaptación a las características de la vivienda rural, lo que a su vez redundará en nuevos materiales de capacitación para los profesionales de la construcción con mayor trabajo en zonas rurales del país.

El servicio se llevará a cabo mediante capacitaciones para funcionarios en temas de construcción adecuada a la localidad; capacitación y certificación para profesionales en temas de construcción adecuada a la localidad; acompañamiento efectivo en materia de construcción adecuada a la localidad y talleres para los habitantes de los centros poblados sobre construcción adecuada a

la localidad. Finalmente, se complementa con guías elaboradas en convenio entre el MVCS, los colegios profesionales y las universidades que permitirán difundir lo desarrollado por el servicio en materia de construcción enfocada en las necesidades y contextos locales de la vivienda rural.

S27. Promoción de la investigación e innovación en diseño, construcción y producción de vivienda a nivel nacional.

Este servicio está dedicado a encontrar soluciones integrales y adecuadas a la realidad local, mediante el diseño y desarrollo de prototipos de vivienda, la experimentación con materiales y sistemas constructivos alternativos, entre otros. En este sentido, busca consolidar la capacidad de promoción y articulación de la investigación e innovación en materia de diseño, construcción y producción de vivienda en el MVCS. Asimismo, busca asegurar que el diseño, construcción y producción de vivienda considere un enfoque territorial, intercultural, entre otros, con el objetivo de disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda con soluciones adecuadas y adaptadas a las realidades y necesidades locales.

Más aún, busca garantizar, en todas las intervenciones a nivel nacional, (i) condiciones mínimas de habitabilidad, como metros cuadrados útiles mínimos por ambiente, (ii) adecuación cultural y productiva de las viviendas sus usuarios, de acuerdo a costumbres y actividades locales, y (iii) factibilidad constructiva logística, según grados de accesibilidad y disponibilidad de materiales. Parte de su trabajo será la producción de Catálogos de tipologías y Prototipos Replicables de Vivienda Urbana y Rural, los cuales partirán de lineamientos de diseño diferenciados, de acuerdo a criterios socioculturales, ambientales, climáticos y territoriales, y culminarán en Expedientes Técnicos Tipo, que estarán registrados en un Banco de Proyectos, y podrán ser implementados a nivel nacional, de acuerdo al ámbito de intervención. También se encargará de incentivar la creación de concursos para que profesionales puedan proponer soluciones innovadoras a temas relacionados a la vivienda y construcción.

Finalmente, permitirá contar con un proceso de mejora continua al servicio que actualmente brindan los programas de construcción de vivienda del MVCS, incorporando criterios de sostenibilidad ambiental, adaptabilidad climática, geográfica, material y cultural a sus modelos de vivienda. Asimismo, se busca incorporar usos complementarios a los actuales, como cocinas, baños y patios productivos, asegurando la compatibilidad con sus usuarios finales.

Este servicio se desarrollará a través del Laboratorio de Innovación en Vivienda y Ciudad. Además, podrán establecerse convenios y/o alianzas con actores públicos y privados según necesidad.

S28. Promoción de investigación e innovación en diseño, producción y gestión de espacio público, equipamiento urbano e infraestructura de movilidad.

Este servicio busca contribuir a la mejora de la calidad del espacio público, equipamiento urbano e infraestructura de movilidad mediante la innovación en su diseño, producción y gestión. Parte de su trabajo será el diseño y desarrollo de prototipos en materiales y sistemas constructivos alternativos adecuados a las características climáticas y territoriales del lugar de intervención.

Más aún, busca garantizar que el espacio público permita la realización de distintas actividades y usos. Para esto se encargará de incentivar la creación de concursos para que profesionales puedan proponer soluciones innovadoras a temas relacionados a espacio público, equipamiento urbano e infraestructura de movilidad.

Además estará encargado de evaluar los diseños implementados en programas presupuestales del sector en materia de espacio público, equipamiento urbano e infraestructura de movilidad; revisar la calidad, replicabilidad y accesibilidad de los prototipos de innovación en diseño, producción y gestión del espacio público, equipamiento urbano e infraestructura de movilidad; de elaborar catálogos y/o publicaciones con información de los expedientes técnicos tipos y/o de los proyectos replicables bajo criterios inclusivos; brindar asistencia técnica capacitaciones, entre otros a población interesada en replicar los diseños; y de realizar el seguimiento y monitoreo a prototipos de innovación en innovación en diseño, producción y gestión del espacio público, equipamiento urbano e infraestructura de movilidad.

Este servicio se desarrollará a través del Laboratorio de Innovación en Vivienda y Ciudad e implicará la catalogación de las propuestas que puedan replicarse en un banco de proyectos accesible. Además, podrán establecerse convenios y/o alianzas con actores públicos y privados según necesidad.

S29. Fortalecimiento de la gestión para la apropiación social de los espacios públicos.

Este servicio se encargará de brindar herramientas a los gobiernos locales para que en colaboración con la sociedad civil organizada, fortalezcan la gestión, apropiación y mantenimiento de los espacios públicos, el equipamiento urbano e infraestructura de movilidad, a fin de incrementar su eficiencia.

Este servicio se llevará a cabo mediante la creación de herramientas para la gestión y apropiación social de los espacios públicos; la elaboración de material orientador, guías, folletos, entre otros en temas de gestión y apropiación social de los espacios públicos bajo criterios inclusivos; la implementación de un programa piloto de gestión y apropiación social de los espacios públicos; las capacitaciones para funcionarios, directivos y profesionales en n temas de gestión y apropiación social de los espacios públicos; y la gestión de los espacios públicos para la apropiación por parte de la sociedad civil. Se ejecutará en concordancia con la Ley de Gestión y Protección del Espacio Público.

S30. Programa de mejoramiento integral de barrios articulado en los tres niveles de gobierno.

Este servicio busca mejorar la integralidad de los proyectos ejecutados por el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) del MVCS. En este sentido, fomenta y supervisa proyectos de espacio público, equipamiento urbano, infraestructura urbana, entre otros para asegurar que cuenten con un enfoque integral, territorial y se ubiquen en áreas priorizadas según los criterios del programa y para atender a la población en situación de pobreza monetaria y/o vulnerabilidad social.

Actualmente, hay una falta de integralidad de los proyectos implementados, como se ha identificado en el diagnóstico. Si bien estos proyectos permiten que la población acceda a nueva infraestructura, a la larga esto contribuye a la fragmentación de la ciudad y no permite la construcción de ciudades planificadas y con una producción y ocupación del suelo sostenible. En este sentido, es importante fortalecer al PMIB para que los proyectos que desarrollen estén alineados y acorde a los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial. Esto se logrará mediante las capacitaciones para funcionarios y profesionales en materia de mejoramiento integral de barrios; la promoción de convenios con actores público y/o privados para la coordinación, articulación, cooperación y/o

financiamiento de las intervenciones; la formulación y ejecución de proyectos o programas de inversión de mejoramiento integral de barrios; la organización y realización de talleres, charlas, capacitaciones y otras actividades para la población beneficiaria durante la gestión de proyectos de mejoramiento integral de barrios; y el monitoreo y seguimiento para la dotación de proyectos integrales de equipamiento e infraestructura urbana o espacio público.

El servicio deberá ser progresivo, en una primera etapa se propone elaborar y ejecutar proyectos directamente en colaboración con gobiernos locales que puedan servir como modelo de proyectos integrales, mientras fortalece las capacidades de los gobiernos regionales y locales, principalmente los distritales. En una segunda etapa se propone que el servicio (implementación y protocolos de diseño y supervisión de proyectos) pueda trasladarse a los gobiernos locales para que ellos mismos puedan elaborar y ejecutar proyectos integrales.

S31. Fortalecimiento de capacidades para la ejecución de Expedientes Técnicos de proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público.

Este servicio busca brindar herramientas a los gobiernos locales para mejorar la calidad de los expedientes técnicos de proyectos en materia de equipamiento urbano, infraestructura urbana o espacios públicos. En la medida que mejoran los expedientes técnicos esos proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público son admisibles y pueden construirse lo cual permite un acceso a una mayor población.

Actualmente, hay una deficiencia en la calidad de los expedientes técnicos, como se identificó en el diagnóstico. En este sentido, este servicio mediante la preparación de material para la mejora de Expedientes Técnicos de proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público; la capacitación y certificación a profesionales en formulación de expedientes técnicos de proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público; los talleres para servidores, funcionarios y/o directivos de gobiernos regionales y locales en formulación de expedientes técnicos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público proyectos de equipamiento; la asistencia técnica a gobiernos regionales y locales en formulación de proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público; y la revisión y aprobación de los Expedientes Técnicos de proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público; busca acortar los procesos de ejecución y aprobación de expedientes técnicos facilitando así la implementación de proyectos de equipamiento urbano, infraestructura urbana, espacio público u otros fines de interés público.

S32. Instrumentos urbanísticos de gestión del suelo para el financiamiento de espacios públicos u otros fines de interés público.

El servicio consiste en fomentar el aprovechamiento de los instrumentos urbanísticos de gestión de suelo de acuerdo a la normatividad vigente (y de ser el caso sumarlo a otras modalidades de gestión y financiamiento como Asociaciones Público-Privadas, Obras por Impuestos, Recursos Ordinarios, etc.) que permitirán incrementar los ingresos para el financiamiento, operación y mantenimiento de los proyectos de equipamiento urbano, infraestructura urbana, espacios públicos, u otros fines de interés público, para el beneficio de la ciudad y sus ciudadanos, y en concordancia con la Ley de Gestión y Protección de Espacios Públicos y su reglamento.

Este servicio se llevará a cabo mediante la actualización del marco jurídico vigente para la mejora de los instrumentos urbanístico para el financiamiento de espacios públicos u otros fines de interés público, por ejemplo mediante la formulación y aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano

Sostenible y su reglamento; el control de cumplimiento de los instrumentos urbanístico para el financiamiento de espacios públicos u otros fines de interés público; el acompañamiento constante y efectivo en la implementación de los instrumentos urbanístico para el financiamiento de espacios públicos u otros fines de interés público, la implementación de acciones comunicacionales destinadas a informar e incentivar la participación de los actores relevantes promoviendo la demanda de los instrumentos financieros; la creación de planes piloto de proyectos financiados a través de instrumentos urbanístico para el financiamiento de espacios públicos u otros fines de interés público; la implementación progresiva de instrumentos urbanístico; y capacitaciones en el uso de proyectos de inversión privada a nivel local.

S33. Saneamiento físico legal para equipamiento urbano y espacio público.

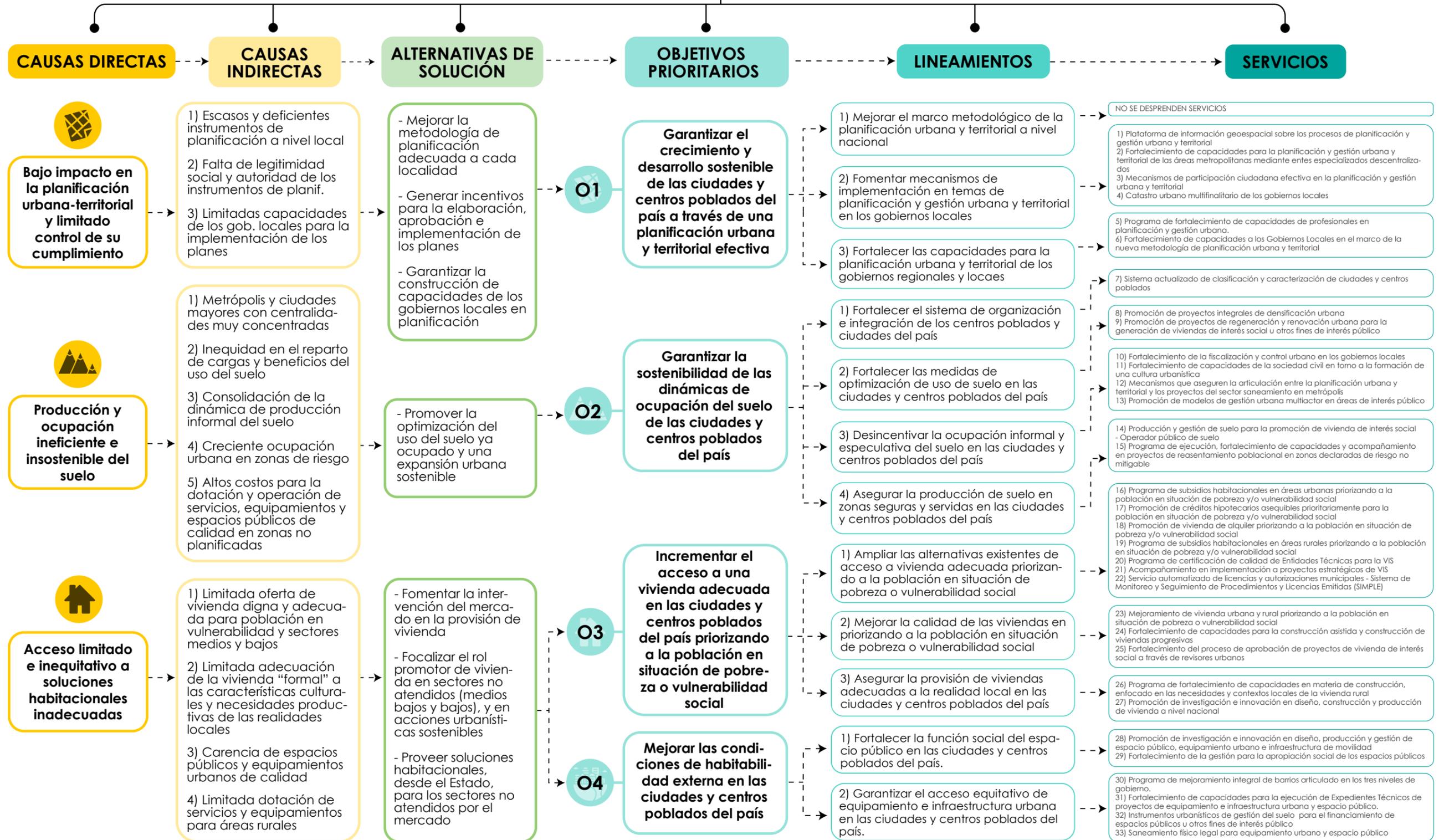
Este servicio busca potenciar la labor actual del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en materia de saneamiento legal de los predios en los que actualmente opera o se construirá equipamiento urbano, infraestructura urbana y/o espacio público.

Este saneamiento legal se llevará a cabo mediante la formulación y/o actualización del marco normativo para reenfocar el servicio de saneamiento físico legal hacia proyectos de equipamiento urbano y espacio público; la asistencia técnica y suscripción de convenios para la formalización predial urbana focalizada a Municipalidades Provinciales; la identificación, registro y reserva de predios para destinarlos a equipamiento urbano, infraestructura urbana o espacio público; y el otorgamiento e inscripción de títulos de propiedad sobre predios para equipamiento urbano, infraestructura urbana y espacio público a favor de las entidades correspondientes.

Contar con el saneamiento legal de los predios permite proteger los bienes de dominio público de posibles controversias y apropiaciones y coadyuvar a la ejecución de proyectos de inversión de espacios o equipamiento público. Esto último tiene el potencial de incrementar los proyectos de este tipo y por consiguiente el acceso que tiene la población a estos.

Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU)

Problema público:
Inadecuadas condiciones de habitabilidad



5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Los procesos de seguimiento y evaluación se regirán en concordancia con lo establecido en la “Guía para el seguimiento y evaluación de Políticas Nacional y Planes del Sinaplan”, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 000015-2021/CEPLAN/PCD.

5.1. Seguimiento

A efectos de garantizar el cumplimiento de los 4 objetivos prioritarios, 12 lineamientos y 33 servicios de la PNVU, se han establecido 72 indicadores incluyendo aquellos de resultado (8) y los de producto (64) que incluyen aquellos de cobertura y de calidad. El MVCS a través de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) es el encargado de realizar el seguimiento anual correspondiente al avance de la PNVU.

El recojo de información sobre estos 72 indicadores estará a cargo del MVCS, requiriendo en algunos casos la coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, para la provisión de información específica del Registro Nacional de Municipalidades y en la Encuesta Nacional de Hogares. La unidad orgánica responsable de la coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática sería la Oficina General de Estadística e Informática del MVCS.

5.2. Evaluación

Para efectos de evaluación de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, será la OGPP del MVCS la encargada de elaborar los informes de evaluación de implementación y resultados, de manera anual y bianual respectivamente. Para estas evaluaciones se toma como insumo los reportes de seguimiento, así como las disposiciones que dé el ente rector.

5.3. Reporte de cumplimiento

Los reportes periódicos de cumplimiento describen el avance, las principales intervenciones y las propuestas de mejora de los objetivos prioritarios de la política. Este proceso se cumple cuando la OGPP registra en el Aplicativo CEPLAN la información recopilada y remite el Reporte de Cumplimiento a CEPLAN. Las recomendaciones de los Informes de evaluación de implementación y de resultado de la PNVU deberán ser tomadas en cuenta por las entidades responsables de la provisión de los servicios, implementando así las oportunidades de mejora y retroalimentando el ciclo de planeamiento estratégico.

La PNVU ha diseñado una gama indicadores que cubren los distintos aspectos involucrados en el desarrollo urbano y que en términos generales permiten medir la evolución de las condiciones de habitabilidad de la población urbana, vinculada de manera directa a la desigualdad urbana en los centros poblados y ciudades del Perú.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aponte, H., Jiménez, R. y Alcántara, B. (2012). Challenges for management and conservation of Santa Rosa Wetland (Lima - Peru). *Científica*, 9(3).

Aponte, H. y Ramirez, D.W. (2014). Riqueza florística y estado de conservación del área de Conservación Regional Humedales de Ventanilla (Callao, Perú). *Biologist* (Lima), 12(2).

Arrunategui, G. y Giesecke, M. (2021). ¿Reinserción y permanencia en el mercado laboral con equidad de género?: Alcances y limitaciones del Servicio Cuidado Diurno de Cuna Más en las madres jóvenes de Lima. CIES.

Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2016), Andrés G. Blanco B., Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz M. “Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe”.

Banco Mundial. (2015). RAS Programático - Planificación, suelo urbano y oferta de vivienda - RAS 2- Gestión de Suelo Urbano - Producto 1. Banco Mundial

Banco Mundial. (2018). Índice de Gini - Peru, Latin America & Caribbean. Recuperado desde: https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2018&locations=PE-ZJ&most_recent_value_desc=false&start=1997&view=chart

Brain, I. y Sabatini, F. (2006). Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social.

Calderón Cockburn, J. (2005). La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX. Universidad Nacional Mayor San Marcos.

Calla García, A. (2007). Vigencia de recursos endógenos en la producción social de la Vivienda Rural. *Revista INVI*, vol. 22, núm. 60, 133-165.

Carranza, L. y Tuesta, D. (2003). Consideraciones para una Descentralización Fiscal: Pautas para la Experiencia Peruana.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN (2018). Guía de Políticas Nacionales. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), Caballero Castillo, Antonio (agosto 2016). Consultoría para la determinación del estado situacional de los proyectos de inversión pública contenidos en los programas de inversión de los planes de desarrollo urbano de ciudades con las de 50,000 habitantes.

Dirección Nacional de Urbanismo [DNU] (2012). Situación de los Barrios Urbano Marginales en el Perú 2012. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Decreto Supremo N.º 022-2016-VIVIENDA (2016). Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Espinoza, Á. y Fort, R. (2017). Inversión sin planificación: La calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima. Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Espinoza, Á. y Fort, R. (2020a). *Hacia una nueva política de vivienda en el Perú: problemas y posibilidades*. Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Espinoza, Á. y Fort, R. (2020b). *Mapeo y Tipología de la Expansión Urbana en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS (2014). *Estrategia nacional de desarrollo e inclusión social "incluir para crecer"*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Fernández, J. (2020). *La propiedad y el común: reflexiones sobre el valor de la comunidad en el presente de crisis*. En: *Derecho de los Desastres: COVID-19*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES. (2020). *Mi Abrigo*. Recuperado desde: <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/miabrigo>

Garnica Berrocal, R., Pérez Pretelt, H. (2013). *La generación de centralidades y la evaluación de la red de transporte en el área urbana de Montería, Colombia*.

Gonzales, A. (2017). *Minería, formas de urbanización y transformación del espacio en Huamachuco, La Libertas, Perú*. En: Dammert Guardia, J. Robert, P. Vega Centeno (eds.) *Miradas sobre el hábitat popular en el Perú*. Lima: Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines Tome 46 (3).

INEI. (2012). *II Encuesta Situación de los Barrios Urbano-Marginales*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2017). *Censo Nacional XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2019a). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2019b). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2019c) *Registro Nacional de Municipalidades*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2020). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

IQ Air. (2019). *2019 World Air Quality Report*.

Lima Cómo Vamos. (2019). *Lima y Callao según sus ciudadanos: Décimo Informe Urbano de Percepción sobre Calidad de Vida en la Ciudad*.

Moschella, P. (2018). *Peri-urbanization and land management sustainability in Peruvian cities*. Recuperado de: <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-02144701v1>.

Olórtegui del Castillo, T. (2010). *Cambios en la Arquitectura Indígena de la Región de Madre de Dios, Perú (años 1990)*.

ONU-HABITAT. (2014). *"Planeamiento urbano para autoridades locales"*

ONU-HABITAT. (2017). La Nueva Agenda Urbana.

Organización Mundial de la Salud - OMS. (2019). Urbanización y Salud.

Pereyra, O. (2018). Competencia asistida: por el lugar y la consolidación de la segregación residencial de gran escala: Lima, 1993-2007. PUCP.

Periferia. WWF. (2019). Ciudades del Perú: Primer Reporte Nacional de Indicadores Urbanos 2018 - Con un enfoque de sostenibilidad y resiliencia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010). Gestión del Riesgo Urbano. Buró de prevención de crisis y recuperación.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2019). El reto de la igualdad.

Política Nacional de Cultura al 2030 - PNCULTURA (2020).

Rayter, Fuster, Zuñiga. (2005). Clasificación climática del Perú.

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS. (2015). Nota de Prensa Nº 161 - 2015.

Vega Centeno, P. (2006). El Espacio Público: La Movilidad y la Revaloración de la Ciudad. PUCP.

Wieser, M. (2011). Consideraciones bioclimáticas en el diseño arquitectónico: el caso Peruano.



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Sede Central:

Av. República de Panamá 3650 - San Isidro
(511) 211-7930



ViviendaPeru



viviendaperu



MVCSPrensa



viviendaperu



MinisterioVivienda

www.gob.pe/vivienda