



POLÍTICA NACIONAL DE
VIVIENDA y
URBANISMO



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	6
BASE NORMATIVA	6
DIAGNÓSTICO	7
OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS	10
PROVISIÓN DE SERVICIOS	12
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	19
3. BASE NORMATIVA	21
Referentes normativos nacionales	21
Referentes internacionales	25
4. DIAGNÓSTICO	25
Enunciado del problema público	25
Modelo del problema público	26
Conceptos claves	28
Habitabilidad	28
Inadecuadas condiciones	28
Población y habitante	29
Enfoques, perspectivas y principios	29
Situación actual del problema público	33
Habitabilidad interna	33

Habitabilidad Externa	34
Medición del problema público:	36
Causas del Problema Público	37
Efectos del Problema Público	123
Situación futura deseada	142
Aspiraciones de la población	143
Análisis de tendencias y escenarios contextuales	144
Alternativas de solución seleccionadas	144
5. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS	147
OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial.	148
OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país.	150
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.	152
OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.	153
6. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y ESTÁNDARES	157
Listado de servicios	157
Fichas de servicios y estándares de cumplimiento	163
Indicadores de los servicios	205
Actividades operativas	205
7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	206
SEGUIMIENTO	206
EVALUACIÓN	207
REPORTE DE CUMPLIMIENTO	208
8. GLOSARIO Y ACRÓNIMOS	208
GLOSARIO	208
ACRÓNIMOS	221
9. ANEXOS	224
ANEXO 1: Aspiraciones de la población	224

ANEXO 2: Identificación de tendencias	224
ANEXO 3: Análisis de tendencias y escenarios contextuales	224
ANEXO 4: Alternativas de solución identificadas	224
ANEXO 5: Criterios de evaluación de las alternativas de solución	224
ANEXO 6: Matriz de evaluación de alternativas de solución	224
ANEXO 7: Análisis costo-beneficio de las alternativas de solución	224
ANEXO 8: Políticas relacionadas	224
ANEXO 9: Fichas técnicas de indicadores de objetivos prioritarios	224
ANEXO 10: Fichas técnicas de indicadores de servicios	224
ANEXO 11: Matriz de Actividades Operativas	224
ANEXO 12: Matriz de consistencia de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo	224
ANEXO 13: Metodología	224
10. BIBLIOGRAFÍA	225

POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO

1. INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 (en adelante, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo o 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. 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 Política Nacional de Vivienda y Urbanismo - 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 estos (“habitabilidad externa”) (Landázuri y Mercado, 2004). En esa línea, el objetivo central de la PNVU es proveer a todos los peruanos de condiciones de habitabilidad dignas y adecuadas

Según la ENAHO, el Perú tiene un déficit cuantitativo¹ de 455 mil hogares y 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 potencial de vivienda. 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.

Ahora bien, el aumento progresivo del déficit cuantitativo determina la urgente necesidad de intervención del sector público. Sobre la base de la información recabada en la ENAHO, se requerirían 14 años para resolver el déficit existente, de mantenerse las actuales condiciones (INEI, 2019a). Cabe señalar que el déficit se concentra en los sectores D y E.

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

De otra parte, en relación con la “habitabilidad externa”, según la 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.

En ese sentido, la PNVI identifica como problema público, respecto de la “habitabilidad interna”, un déficit creciente en la oferta de vivienda y, de otro, las condiciones inadecuadas de esta, sobre todo, en los sectores de menores recursos económicos del país. Asimismo, en relación con la “habitabilidad externa”, se identifica como problema un reducido acceso a servicios de infraestructura y equipamiento urbano —tanto en zonas o barrios de la vivienda (área urbana) como en los centros poblados de esta (área rural)— como son: parques, pistas, veredas, etc.

Si bien desde el Estado se han implementado programas y estrategias para la solución del problema público identificado⁶, la intervención a través de una política pública nacional se torna imprescindible puesto que dicho problema demanda las capacidades de rectoría integral (en este caso, del MVCS), una articulación de los tres niveles de gobierno y la participación activa de la sociedad civil. Todo ello implica fijar objetivos, establecer estándares de calidad de servicios públicos, y proveer de la asistencia y el financiamiento necesario para el logro de dichos resultados (CEPLAN, 2018).

⁵La 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)

⁶ Julio Calderón Cockburn (2019) resalta que «desde la acción de gobierno (política pública), la inversión pública en vivienda fue insuficiente para reducir el déficit en vivienda, no tuvo el acompañamiento esperado de la inversión privada y se orientó a acciones curativas frente a la informalidad urbana y no a generar nuevas unidades de vivienda para evitarla» (p. 52).

2. RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN

En el Perú, los últimos instrumentos que delineaban la política urbana y de vivienda (el Plan Nacional de Vivienda y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano), dejaron de estar vigentes en el año 2015. La Política Nacional en Vivienda y Urbanismo (PNVU) no sólo llena ese vacío, sino que propone un nuevo enfoque en el que la vivienda, el urbanismo y sus componentes (espacios públicos, equipamientos, infraestructura de movilidad, etc.), ya no se tratan de manera fragmentada sino articulada y conjunta.

2. BASE NORMATIVA

La PNVU se sustenta, principalmente, en la Constitución Política del Perú, que establece como fin supremo de la sociedad y del Estado la defensa de la persona y el respeto de su dignidad, salvaguardando el derecho a la igualdad y no discriminación; al ejercicio de los derechos a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso; a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; así como, a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad.

De igual manera, la PNVU se sustenta en las siguientes normas:

- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Decreto Supremo N° 024-DE-SG a través del cual se dictan normas para considerar en forma clara e imperativa que los bienes inmuebles afectados o entregados en propiedad a las fuerzas armadas, son intangibles, inalienables e imprescriptibles y tienen el carácter de reservado.
- Decreto Supremo N° 054-2011-PCM que aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y su modificatoria por Decreto Supremo N°006-2015-VIVIENDA.
- Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.
- Decreto Supremo N° 056-2018-PCM que aprueba la Política General de Gobierno al 2021.
- Decreto Supremo N° 27-2017-EF que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Decreto Supremo N° 030-2002-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Supremo N° 123-2018-PCM que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

- Resolución Ministerial N° 341-2020-VIVIENDA que aprueba el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2024 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Resolución Ministerial N° 354-2015-VIVIENDA, que aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2016-2021, cuyo Horizonte Temporal fue ampliado por Resolución Ministerial N° 340-2020-VIVIENDA al año 2024, denominándose “Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2024 del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento”.

3. DIAGNÓSTICO

a. Enunciado del problema público

En este sentido, el problema público que busca atender la PNVU es el de las *inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población*. El concepto de habitabilidad se refiere aquí tanto a las características individuales de las viviendas (“habitabilidad interna”) como a las características del barrio o el entorno donde estas se sitúan (“habitabilidad externa”). Este problema público se da debido a las siguientes tres causas directas: 1. Bajo impacto de la planificación urbana-territorial y limitado control de su cumplimiento; 2. Producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo; y 3. Acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales adecuadas. De estas se desprenden 6 efectos del problema público identificado: desigualdad social y económica; desarticulación espacial; impacto negativo en el medio ambiente; aumento de la vulnerabilidad y riesgo; afectación de la salud de la población; y falta de espacios de encuentro y de construcción de comunidad.

b. Conceptos claves

Habitabilidad

El concepto de «habitabilidad» se refiere a la capacidad de los espacios construidos de satisfacer las necesidades básicas, objetivas y subjetivas, de los individuos y grupos. De ahí que la habitabilidad permita el sano desarrollo físico, biológico, psicológico, social y cultural de la persona en las ciudades y centros poblados. Por tal motivo, 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.

Inadecuadas condiciones

En la Nueva Agenda Urbana (ONU Habitat, 2017) se acompaña el calificativo de adecuada(s) de otras características que aseguran esta adecuación. Por ejemplo, cuando se habla de las ciudades y los “asentamientos humanos” en sí mismos 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).

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 presente política nacional), 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. La población más afectada es aquella en situación de pobreza monetaria y/o vulnerabilidad social.

La población en situación de pobreza

Es aquella cuyos ingresos se encuentran por debajo de la canasta familiar básica, la que tiene dos componentes, de un lado el alimentario, que constituye el valor de una canasta básica de alimentos basado en los patrones de consumo de la población. Y del otro, el componente no alimentario, 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.

Población en situación de vulnerabilidad social

Población vulnerable es aquella conformada por personas o grupo 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.

c. Modelo de problema público

Para la estructuración 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, esta política aborda un problema multicausal.

Figura N° 1: Modelo del problema público



Elaboración: MVCS - DGPRVU, 2021

d. Situación Futura Deseada

En respuesta al diagnóstico realizado, y al horizonte temporal del 2030, la PNvu tiene como situación futura deseada: que la mayor parte de la población acceda a viviendas dignas, seguras, de buena calidad y adecuadas a las características culturales, productivas y climáticas del lugar. Que la población acceda a equipamiento, infraestructuras y espacios públicos de calidad, distribuidos equitativamente en los centros poblados, que serán económicamente competitivos, ambientalmente responsables, socialmente equitativos, inclusivos, resilientes y con un enfoque territorial, implementados por gobiernos locales capaces, con autoridad para planificar y gestionar urbana y territorialmente sus ámbitos, eficaces y socialmente legítimos.

4. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

La formulación de la PNVU define, en relación a las Causas Directas señaladas anteriormente, los siguientes objetivos prioritarios: OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial, ajustando las herramientas urbanas y reforzando la capacidad de los gobiernos locales para anticiparse a su desarrollo. OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país, disminuyendo los aspectos que encarecen el acceso al suelo y la extensión innecesaria de la ciudad. 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 a través de un ajuste de los programas existentes y creando otros mecanismos. OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país, buscando que la mayor parte de la población acceda al espacio público, infraestructura y equipamiento urbano que garanticen niveles mínimos de calidad de vida.

En tabla N° 1 se presenta la relación los Objetivos Prioritarios, con los Lineamientos de la Política, los logros esperados al 2030, en cada uno de ellos.

Tabla N° 1: Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo

CODIGO	OBJETIVO PRIORITARIO	INDICADORES	LÍNEA DE BASE (AÑO)	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.	I 1.1. Porcentaje de coincidencia entre crecimiento urbano y áreas de expansión planificadas	12.1% (2020)	61.50%	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 regionales y locales.	MVCS Co-responsables: GR GL	Política Nacional de Igualdad de Género
		I 2.2 Índice de desigualdad urbana en ciudades y centros poblados del país	0.95 (2020)	0.7			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 en las ciudades y centros poblados del país.	I 2.1 Cociente entre la tasa de consumo de tierras y la tasa de crecimiento de la población	1.67 (2017)	1.30	L.2.1. Fortalecer el sistema de organización e integración de los centros poblados y ciudades del país. L.2.2. Fortalecer las medidas de optimización de uso de suelo en las ciudades y centros poblados del país. L.2.3. Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados del país L.2.4. 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
		I 2.2 Índice de viviendas e infraestructura de servicio público ubicados en zonas de muy alta exposición a peligros	66.6 (2018)	40.6			
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.	I 3.1 Porcentaje de hogares con déficit habitacional cuantitativo	4.8% (2020)	0%	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. L.3.3. 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
		I 3.2 Porcentaje de hogares con déficit habitacional cualitativo	11.2% (2020)	3.30%			
OP4.	Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.	I4.1. Índice de Equipamiento Urbano Diverso	39% (2020)	84%	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

							<p>Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030</p> <p>Política Nacional Migratoria 2017-2025</p> <p>Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo al 2030</p> <p>Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030</p> <p>Política Nacional del Ambiente</p>
--	--	--	--	--	--	--	--

5. PROVISIÓN DE SERVICIOS

Los lineamientos correspondientes al primer objetivo prioritario tiene como servicios destacados la creación de una plataforma de información geoespacial que monitoree los procesos de gestión y planificación, el fortalecimiento de las capacidades de planificación de los gobiernos regionales y locales mediante entes de planificación metropolitana, la implementación de un sistema de participación ciudadana efectiva temprana, organizada y financiada, y finalmente, la implementación de catastros a nivel nacional.

Destacan como servicios, en los lineamientos correspondientes al segundo objetivo, la promoción de proyectos integrales de densificación urbana y de proyectos de regeneración y renovación urbana para viviendas de interés social, el fortalecimiento de la fiscalización y control urbano, la generación de mecanismos de articulación entre la planificación urbana-territorial y los proyectos del sector saneamiento, y finalmente, el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil para la formación de una cultura urbanística.

En el tercer objetivo prioritario tiene como servicios destacados, la reformulación del programa de subsidios de vivienda en áreas urbanas y rurales, la promoción de nuevos créditos hipotecarios y la promoción de vivienda de alquiler, todo esto priorizando a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Así mismo, y dado que el déficit habitacional mayor es el cualitativo, se destacan los servicios dirigidos al mejoramiento de la vivienda, la construcción asistida, la vivienda progresiva y el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios urbano municipales, los profesionales, constructores y la población. Finalmente, la promoción, desde el MVCS, de la investigación e innovación en diseño, construcción y producción de vivienda.

Finalmente, referidos al cuarto objetivo prioritario, destacan como servicios, el ajuste del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), el fortalecimiento de capacidades para la ejecución de expedientes técnicos y el fortalecimiento de la gestión para la apropiación social del espacio público.

Tabla N° 2: Objetivos prioritarios, lineamientos y servicios

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	NOMBRE DEL SERVICIO		PERSONA QUE RECIBE EL SERVICIO	PROVEEDOR DEL SERVICIO	CONDICIÓN DEL SERVICIO
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	S1	Plataforma de información geoespacial sobre los procesos de planificación y gestión urbana y territorial.	Entidades Públicas de los tres niveles de gobierno Sociedad civil organizada y no organizada Universidades y centros de investigación	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo Gobiernos Locales. Universidades.	MEJORA
		S2	Fortalecimiento de capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de las áreas metropolitanas mediante entes especializados descentralizados.	Gobiernos locales.	Gobiernos Provinciales que se encuentran en una metrópoli	MEJORA
		S3	Mecanismos de participación ciudadana efectiva en la planificación y gestión urbana y territorial	Población en general.	MVCS Gobiernos Locales.	MEJORA
		S4	Catastro urbano multifinalitario de los gobiernos locales.	Entidades Públicas de los tres niveles de gobierno	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) Gobiernos locales	MEJORA

OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial	L1.3. Fortalecer las capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de los gobiernos regionales y locales.	S5	Programa de fortalecimiento de capacidades de profesionales en planificación y gestión urbana.	Profesionales en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo	MEJORA
		S6	Fortalecimiento de capacidades a los Gobiernos Locales en el marco de la nueva metodología de planificación urbana y territorial	Gobiernos regionales y locales Población en general.	MVCS	NUEVO
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.	S7	Sistema actualizado de clasificación y caracterización de ciudades y centros poblados	Gobiernos Locales	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	MEJORA
	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	Sector privado y Población	Gobiernos Locales	MEJORA
		S9	Promoción de proyectos de regeneración y renovación urbana para la generación de viviendas de interés social u otros fines de interés público	Población localizada en áreas urbanas deterioradas o con usos obsoletos	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Fondo Mi Vivienda Gobiernos locales	NUEVO
	L2.3. Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados del país	S10	Fortalecimiento de la fiscalización y control urbano en los gobiernos locales	Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Gobiernos locales	MEJORA
S11		Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil en torno a la formación de una cultura urbanística.	Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Gobiernos Locales	NUEVO	

OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de 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	S12	Mecanismos que aseguren la articulación entre la planificación urbana y territorial y los proyectos del sector saneamiento en metrópolis.	Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General en Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo Gobiernos Locales Empresas Prestadoras de Servicios de saneamiento - EPS	NUEVO
		S13	Promoción de modelos de gestión urbana multiactor en áreas de interés público	Población en general Sector Privado	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo Gobiernos Regionales Gobiernos Locales	NUEVO
	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	Población urbana en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda Superintendencia Nacional de Bienes Estatales	MEJORA
		S15	Programa de ejecución, fortalecimiento de capacidades y acompañamiento en proyectos de reasentamiento poblacional en zonas declaradas de riesgo no mitigable	Población ubicada en zona de muy alto riesgo no mitigable	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo Programa Nuestras Ciudades Gobiernos Regionales Gobiernos Locales	MEJORA

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.	S16	Programa de subsidios habitacionales en áreas urbanas priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.	Población urbana en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda	MEJORA
		S17	Promoción de créditos hipotecarios asequibles prioritariamente para la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social	Población urbana en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda Entidades financieras	MEJORA
		S18	Promoción de vivienda de alquiler priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social	Población en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda	NUEVO
		S19	Programa de subsidios habitacionales en áreas rurales priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.	Población rural en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Programa Nacional de Vivienda Rural	MEJORA
		S20	Programa de certificación de calidad de Entidades Técnicas para la Vivienda de Interés Social	Entidades Técnicas	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda	MEJORA

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.	S21	Acompañamiento en implementación a proyectos estratégicos de Vivienda de Interés Social	Entidades promotoras de vivienda de interés social	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo Fondo MiVivienda	NUEVO
		S22	Servicio automatizado de licencias y autorizaciones municipales - Sistema de Monitoreo y Seguimiento de Procedimientos y Licencias Emitidas (SIMPLE)	Gobiernos locales Profesionales	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en vivienda y urbanismo	MEJORA
	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	S23	Mejoramiento de vivienda urbana y rural priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social	Población en general, priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo	MEJORA
		S24	Fortalecimiento de capacidades para la construcción asistida y construcción de viviendas progresivas.	Hogares de población en situación de pobreza o vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) Gobiernos Locales	MEJORA
		S25	Fortalecimiento del proceso de aprobación de proyectos de vivienda de interés social a través de revisores urbanos	Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo	MEJORA

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	L.3.3. Asegurar la provisión de viviendas adecuadas a la realidad local en las ciudades y centros poblados del país.	S26	Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de construcción, enfocado en las necesidades y contextos locales de la vivienda rural.	Profesionales, técnicos y trabajadores del sector construcción	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento SENCICO	NUEVO
		S27	Promoción de investigación e innovación en diseño, construcción y producción de vivienda a nivel nacional.	- Gobiernos regionales y locales - Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo	NUEVO
OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.	L4.1 Fortalecer la función social del espacio público 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	Gobiernos regionales y locales Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo	NUEVO
		S29	Fortalecimiento de la gestión para la apropiación social de los espacios públicos.	Gobiernos regionales y locales	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo	NUEVO
	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.	Población en general, priorizando áreas con población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa de Mejoramiento Integral de Barrios	MEJORA
		S31	Fortalecimiento de capacidades para la ejecución de Expedientes Técnicos de proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público.	Gobiernos locales Profesionales en materia de arquitectura, planificación y gestión urbana y territorial	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa de Mejoramiento Integral de Barrios	MEJORA

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.	S32	Instrumentos urbanísticos de gestión del suelo para el financiamiento de espacios públicos u otros fines de interés público	Entidades Públicas de los tres niveles de gobierno y Entidades Privadas	Gobiernos locales	MEJORA
		S33	Saneamiento físico legal para equipamiento urbano y espacio público	Entidades públicas y privadas	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)	MEJORA

Se debe precisar que cada servicio cuenta estándares, indicadores de calidad y cobertura, así como sus respectivas actividades operativas, la mismas que se detallan los anexos 10 y 11 del documento de política y que se encuentra publicado en el portal de transparencia del MVCS.

6. 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.

a. 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 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 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.

En la PNVU se establece que se dé el cumplimiento de que se concluya con la construcción de los siguientes dos indicadores: indicador de calidad del servicio 2 y el indicador de cobertura del servicio 3 se tiene previsto la gestión con el Instituto Nacional de Estadística e Informática para efectos de agregar las preguntas correspondientes en el Registro Nacional de Municipalidades y en la Encuesta Nacional de Hogares respectivamente, lo que se haría en el plazo de 1 año de aprobada la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, de modo que se pueda iniciar con el seguimiento del indicador como máximo para el año 2023. 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.

b. 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 del ente rector.

c. 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.

3. BASE NORMATIVA

La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo - PNVU se elaboró de conformidad con el Reglamento que regula las Políticas Nacionales y la Guía de Políticas Nacionales, aprobados mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°047-2018/CEPLAN/PCD, respectivamente. Asimismo, sustenta su intervención en el marco normativo nacional e internacional sobre vivienda y urbanismo que persiguen brindar solución al problema de las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población.

i. Referentes normativos nacionales

La PNVU se sustenta, principalmente, en la Constitución Política del Perú, que establece como fin supremo de la sociedad y del Estado la defensa de la persona y el respeto de su dignidad⁷, salvaguardando el derecho a la igualdad y no discriminación⁸; al ejercicio de los derechos a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso; a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida⁹; así como, a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad¹⁰.

A su vez, reconoce como derecho fundamental a la propiedad privada¹¹, garantizando su inviolabilidad y estableciendo con carácter mandatorio su ejercicio en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley¹². Asimismo, reconoce la coexistencia de sus distintas formas¹³ y garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa¹⁴, estableciendo el carácter imprescriptible de la propiedad sobre las tierras de las comunidades campesinas y nativa¹⁵. De otra parte, el Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable, priorizando el consumo humano sobre otros usos¹⁶ y promoviendo el uso sostenible de sus recursos naturales¹⁷.

Al mismo tiempo, la Constitución Política del Perú reconoce y protege el Patrimonio Cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública, garantizando en todo momento la propiedad sobre dicho patrimonio¹⁸; y establece el carácter inalienable e imprescriptible de los bienes del Estado de dominio público¹⁹, respetando la autonomía de los gobiernos regionales²⁰ y locales²¹ en la

7 Constitución Política del Perú. Art. 1.
8 Constitución Política del Perú. Art. 2.2
9 Constitución Política del Perú. Art. 2.22.
10 Constitución Política del Perú. Art. 7.
11 Constitución Política del Perú. Art. 2.16.
12 Constitución Política del Perú. Art. 70.
13 Constitución Política del Perú. Art. 60.
14 Constitución Política del Perú. Art. 88.
15 Constitución Política del Perú. Art. 89.
16 Constitución Política del Perú. Art. 7-A.
17 Constitución Política del Perú. Art. 67.
18 Constitución Política del Perú. Art. 21.
19 Constitución Política del Perú. Art. 73.
20 Constitución Política del Perú. Art. 193.1.
21 Constitución Política del Perú. Art. 196.1.

gestión de sus bienes, reconociendo la descentralización como forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país²². De igual manera, la PNVU se sustenta en las siguientes normas:

- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Decreto Supremo N° 024-DE-SG a través del cual se dictan normas para considerar en forma clara e imperativa que los bienes inmuebles afectados o entregados en propiedad a las fuerzas armadas, son intangibles, inalienables e imprescriptibles y tienen el carácter de reservado.
- Decreto Supremo N° 054-2011-PCM que aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y su modificatoria por Decreto Supremo N°006-2015-VIVIENDA.
- Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.
- Decreto Supremo N° 056-2018-PCM que aprueba la Política General de Gobierno al 2021.
- Decreto Supremo N° 27-2017-EF que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Decreto Supremo N° 030-2002-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Supremo N° 123-2018-PCM que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.
- Resolución Ministerial N° 341-2020-VIVIENDA que aprueba el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2024 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Resolución Ministerial N° 354-2015-VIVIENDA, que aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2016-2021, cuyo Horizonte Temporal fue ampliado por Resolución Ministerial N° 340-2020-VIVIENDA al año 2024, denominándose “Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2024 del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento”.

La PNVI se sustenta también en las principales normas vigentes que buscan (sea de forma directa o indirecta) brindar solución al problema de las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población y se relacionan específicamente con los objetivos prioritarios de la política, conforme se detalla a continuación.

Objetivos prioritarios	Normas nacionales
<p>OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 31069, Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR). • Ley N° 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el registro de predios, modificado por Decreto Legislativo N° 1288. • Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático • Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. • Decreto Legislativo N° 1365, establece disposiciones para el desarrollo y consolidación del Catastro Urbano Nacional. • Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. • Decreto Legislativo N° 1451, que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones. • Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. • Decreto Supremo 014-2020-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de los Programas Municipales de Vivienda.
<p>OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones. • Ley N° 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con fines de Renovación Urbana. • Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. • Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos. • Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización. • Ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable. • Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA. • Texto Único Ordenado de la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, Decreto Supremo N° 094-2018-PCM. • Decreto Legislativo N° 667, Ley del registro de predios rurales. • Decreto Legislativo N° 1089 que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales. • Decreto de Urgencia N° 005-2021 que establece medidas para la sostenibilidad de los servicios de saneamiento e inversión del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento. • Decreto Supremo 13-99-MTC que aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad. • Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales y titulación de predios rurales. • Decreto Supremo N° 345-2018-EF que aprueba la Política Nacional de Competitividad y Productividad. • Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA que aprueba el Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, referido a "Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares. • Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización.

	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. • Decreto Supremo N° 011-2010-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.
<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 271571, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común. • Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). • Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad • Ley N° 30754, Ley Marco sobre el Cambio Climático. • Ley N° 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH). • Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor. • Decreto Legislativo N° 803, Ley de promoción del acceso a la propiedad formal. • Decreto Legislativo N° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. • Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA que aprueba 66 Normas Técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE, y sus modificatorias. • Decreto Supremo N° 034-2014-PCM que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2021. • Decreto Supremo N° 014-2016-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de los programas de adjudicación de lotes con fines de vivienda, a que se refiere el Título III del Decreto Legislativo N° 803, modificado por el Decreto Legislativo N° 1202 y sus medidas complementarias. • Decreto Supremo N° 048-2011-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). • Decreto Supremo 115-2013-PCM Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para las Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable. • Decreto Supremo N° 003-2012-VIVIENDA que crea el Programa Generación de Suelo Urbano. • Decreto Supremo N° 013-2007-VIVIENDA; que aprueba el Reglamento del Bono Familiar Habitacional. • Decreto Supremo N° 016-2020-VIVIENDA, que proroga la excepción del Criterio Mínimo de Selección establecido en la Ley N° 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH). • Decreto Supremo N° 007-2018-MIMP, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor. • Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N° 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA. • Resolución Ministerial N° 207-2013-VIVIENDA, que aprueba el Manual de Operaciones del Programa Generación de Suelo Urbano – PGSU. • Resolución Ministerial N° 072-2019-VIVIENDA, Modificación de la Norma Técnica A.120 “Accesibilidad Universal en Edificaciones” del Reglamento Nacional de Edificaciones.
<p>OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos. • Decreto Legislativo N° 696, Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 011-95-MTC. • Decreto Legislativo N° 709, Ley de Promoción a la Inversión Privada en Predios por Arrendamiento. • Decreto Supremo N° 012-2018-VIVIENDA que aprueba el Plan Nacional de Accesibilidad 2018-2023. • Decreto Supremo N° 012-2019-MTC que aprueba la Política Nacional de Transporte Urbano. • Resolución Ministerial N° 274-2019-VIVIENDA que aprueba la Política Nacional de Accesibilidad 2018-2023.

La PNVU se elaboró sobre la base de las disposiciones contenidas en el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y sus modificatorias; así como, de acuerdo con la metodología para el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, establecido en la «Guía de Políticas Nacionales» del Centro Nacional de Planificación Estratégica - CEPLAN, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00047-2018/CEPLAN/PCD, y en la «Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos», aprobada con Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00015-2021-CEPLAN/PCD.

ii. Referentes internacionales

La PNVU se circunscribe al marco de los instrumentos internacionales ratificados o adoptados por el Estado peruano en materia de derechos humanos, acceso a la vivienda y urbanismo. Al respecto, los principales tratados, declaraciones y resoluciones que sustentan la PNVU son los siguientes:

Organismo Internacional	Instrumentos internacionales
<p>Organización de las Naciones Unidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Universal de Derechos Humanos. • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. • Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. • Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. • Convención sobre los Derechos del Niño. • Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. • Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. • Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), refrendada en la Asamblea General de las Naciones Unidas. • Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con especial referencia al Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.
<p>Organización Internacional del Trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
<p>Organización de los Estados Americanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre • Carta de la Organización de los Estados Americanos. • Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. • Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. • Convención Americana sobre Derechos Humanos • Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de Personas Mayores.

4. DIAGNÓSTICO

i. Enunciado del problema público

El problema público que requiere de la intervención del sector y se está buscando atender con la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo es el siguiente:

Inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población

Este problema público se genera por tres causas directas que, a su vez, se explican por doce causas indirectas. La causalidad se explica de la siguiente manera:

La primera causa directa es el bajo impacto de la planificación urbana-territorial y el limitado control de su cumplimiento, y es generada por tres causas indirectas. La primera causa indirecta son los deficientes instrumentos de planificación urbana y territorial a nivel local. La segunda causa indirecta es la falta de legitimidad social y autoridad de los instrumentos de planificación urbana y territorial. Por último, la tercera causa indirecta son las limitadas capacidades de los gobiernos locales para la implementación de los instrumentos de planificación urbana y territorial.

La segunda causa directa es la producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo y es generada por cinco causas indirectas. La primera causa indirecta son las metrópolis y ciudades mayores con centralidades muy concentradas. La segunda causa indirecta es la inequidad en el reparto de cargas y beneficios del uso de suelo. La tercera causa indirecta es la consolidación de la dinámica de producción informal del suelo. La cuarta causa indirecta es la creciente ocupación urbana en zonas de riesgo. Por último, la quinta causa indirecta es el alto costo para la dotación y operación de servicios de saneamiento, equipamientos y espacios públicos de calidad en zonas no planificadas.

La tercera causa directa es el acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales adecuadas y es generada por cuatro causas indirectas. La primera causa indirecta es la limitada oferta de vivienda digna y adecuada para población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social. La segunda causa indirecta es la limitada adecuación de la vivienda "formal" a las características culturales y necesidades productivas de las realidades locales. La tercera causa indirecta es la carencia de espacios públicos y equipamiento urbano de calidad. Por último, la cuarta causa indirecta es la limitada dotación de servicios y equipamiento de calidad para áreas rurales.

Por otro lado, el problema público, inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población, ocasiona seis efectos negativos: en primer lugar, desigualdad social y económica; en segundo lugar, desarticulación espacial; en tercer lugar, impacto negativo en el medio ambiente; en cuarto lugar, aumento de la vulnerabilidad y riesgo; en quinto lugar, afectación de la salud de la población; y en sexto lugar, falta de espacios de encuentro y de construcción de comunidad.

ii. Modelo del problema público

Para la estructuración 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, esta política aborda un problema multicausal. En este sentido, se reconoce que existen también relaciones de causalidad entre estas variables. En relación con ello, los componentes están organizados en la lógica de una cadena de valor, en donde los problemas encontrados en un componente se explican porque los componentes precedentes no han sentado unas bases sólidas para un mejor desempeño de este. En este sentido, 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° 1: Modelo del problema público



Elaboración: MVCS - DGPRVU, 2021

iii. Conceptos claves

Luego de hacer la descripción del problema público, resulta importante hacer un recuento de los conceptos claves que tienen una relación directa con los fines que persigue la presente política pública. Se consideran prioritarios los siguientes conceptos:

Habitabilidad

En el marco de esta política, entendemos el concepto de «habitabilidad» como la capacidad de los espacios construidos para satisfacer las necesidades básicas, objetivas y subjetivas, de los individuos y grupos. De ahí que la habitabilidad permita el sano desarrollo físico, biológico, psicológico, social y cultural de la persona en las ciudades y centros poblados; articulados 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, 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° 2: Esquema Conceptual de la Habitabilidad



Fuente: Cortés (1995) y Landázuri y Mercado (2004).

Elaboración: DGPRVU, 2021

Inadecuadas condiciones

Se entiende por “inadecuadas condiciones” aquellas que no son adecuadas. En la Nueva Agenda Urbana (ONU Habitat, 2017) se acompaña el calificativo de adecuada(s) de otras características que aseguran esta

adecuación. Por ejemplo, cuando se habla de las ciudades y los “asentamientos humanos” en sí mismos 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 presente política nacional), ya sea de un área urbana o rural. Asimismo, se considera 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. La población más afectada 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 otro lado, la población vulnerable es aquella conformada por personas o grupo 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.

Enfoques, perspectivas y principios

La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 incorpora los siguientes enfoques transversales y principios que orientarán su propuesta y permitirán considerar las características propias del problema público. A continuación, se detalla en qué consiste cada uno de estos:

- Enfoque de derechos humanos

Comprende el conjunto de normas jurídicas nacionales e internacionales, principios éticos ejercidos individual e institucionalmente, así como políticas públicas aplicadas por el Estado que involucran a actores públicos y privados, empoderando a los/las titulares de los derechos en la capacidad de ejercerlos y exigirlos. Se concreta en actitudes que llevan a la práctica el ideal de la igual dignidad de todas las personas, promoviendo cambios en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. El enfoque basado en derechos humanos incluye los principios rectores sobre empresas y derechos humanos: proteger, respetar y remediar.

Este enfoque asume que los derechos son inherentes a todos los seres humanos, se fundan en el respeto de la dignidad de la persona humana y son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. El enfoque se basa en las normas internacionales, desde las cuales se establecen estándares que permiten hacer operativa su protección y promoción. El enfoque basado en derechos humanos pone énfasis en identificar las variables o contenidos de los derechos, su titular y garante, y la ruta de acceso que lo hace efectivo.

- Enfoque intercultural

Este enfoque establece el reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El enfoque intercultural en la gestión pública es el proceso de adaptación de las diferentes Entidades Públicas, a nivel normativo, administrativo y del servicio civil del Estado para atender de manera pertinente las necesidades culturales y sociales de los diferentes grupos étnico-culturales del país.

- Enfoque intergeneracional

La intergeneracionalidad es la relación que se da entre personas de diferentes generaciones o grupos etarios. Cada generación tiene experiencias, conocimientos, valores y patrones culturales en común, que los diferencian de otros grupos. De ese modo, el enfoque intergeneracional propone el respeto mutuo y la colaboración entre generaciones, fortaleciendo lazos afectivos, superando mitos y estereotipos atribuidos a la edad, propiciando espacios de intercambio, diálogo, valoración y aprendizaje entre las generaciones de adultos, personas adultas mayores, los y las adolescentes, los niños y niñas. En ese sentido, la finalidad de este enfoque es construir una sociedad para todas las edades, luchando contra las desigualdades por motivos de edad y mejorando las condiciones de vida de los grupos etarios vulnerables.

- Enfoque de género

Herramienta de análisis que permite identificar los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Observa de manera crítica las relaciones de poder y subordinación que las culturas y sociedades construyen entre hombres y mujeres y explica las causas que producen las asimetrías y desigualdades, el enfoque de género aporta elementos centrales para la formulación de medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia de género, origen étnico, situación socioeconómica, edad, la orientación sexual e identidad de género, entre otros factores, asegurando el acceso de mujeres y hombres a recursos y servicios públicos y fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad.

- Enfoque territorial

Un enfoque de manejo del territorio que parte de un entendimiento ecológico, social, productivo, económico, lingüístico y cultural del mismo, permitiendo escalas de planificación urbana y propiciando la apropiación de la ciudadanía de su hábitat natural y urbano.

- Enfoque ecosistémico

La gestión integrada de tierras, aguas y recursos vivos promueve la conservación y utilización sostenible de manera equitativa, participativa y descentralizada. Integra aspectos sociales, económicos, ecológicos y culturales en un área geográfica definida por límites ecológicos.

- Enfoque para la mitigación y adaptación al cambio climático

Incorpora la mitigación y adaptación en la planificación urbana y territorial a escala regional y local. Asimismo, diseña y adapta la infraestructura y edificaciones según su nivel de exposición y vulnerabilidad ante eventos climáticos extremos, promoviendo procesos constructivos sostenibles, desarrollo de capacidades técnicas y profesionales, innovación tecnológica y la incorporación de tecnologías locales, para la construcción de ciudades sostenibles, resilientes y ambientalmente seguras.

- Enfoque de sostenibilidad y resiliencia

El manejo racional de los recursos naturales y la calidad de vida de la ciudadanía, sin comprometer la satisfacción de necesidades, salud y seguridad de las generaciones futuras en un entorno de no menor calidad al de la generación actual. Asimismo, se busca el fortalecimiento de la capacidad de las ciudades o centros poblados para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse, oportuna y eficientemente, de los efectos de las amenazas que pudieran afectarla, de forma tal que se preserve y restaure sus estructuras y funciones básicas.

- Enfoque de curso de vida

Este enfoque plantea una nueva forma de estudiar envejecimiento, entendiéndolo como un proceso integrado dentro del conjunto de la trayectoria vital humana (Villar, 2005). Con este enfoque los resultados en salud, de las personas y la comunidad, dependen de la interacción de múltiples factores protectores y de riesgo a lo largo de la vida de las personas. Así, cada etapa de vida influye sobre la siguiente. Los factores se refieren a características ambientales, biológicas, conductuales, psicológicas y acceso a servicios de salud. Este enfoque provee una visión comprehensiva de la salud y sus determinantes, que exhorta al desarrollo de servicio de salud y de otro tipo, centrada en las necesidades de las personas en el curso de su vida.

La perspectiva del enfoque de curso de vida sirve como base para predecir escenarios futuros en la salud. Las trayectorias, la temporalidad, las transiciones, los períodos críticos, la interconexión de vidas y los efectos acumulativos conforman la plataforma conceptual para que, como parte de la evidencia científica disponible, se contribuya a modelar los escenarios de la salud y de vida, de la población residente en el país, principalmente de prevención, teniendo en cuenta las causas evitables.

- Enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor

El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor permite analizar las características, condiciones específicas, así como las vulnerabilidades de este grupo etario, propias del

curso de vida y su diversidad, con el propósito de diseñar e implementar las medidas necesarias, adecuadas y oportunas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, sin discriminación alguna, fomentando su participación activa en la sociedad y su empoderamiento como agente del desarrollo.

- Perspectiva de discapacidad

Esta perspectiva evalúa las relaciones sociales considerando las necesidades e intereses de las personas con discapacidad; y considera la discapacidad como el producto de la interacción entre las deficiencias sensoriales, físicas, intelectuales o mentales de las personas y las distintas barreras que le impone la sociedad, abordando la multidimensionalidad de la problemática de exclusión y discriminación que las afecta y comprometiendo al Estado y la sociedad a tomar medidas para eliminarlas, con el fin de asegurar su participación en la sociedad de forma plena, efectiva, sin discriminación y en igualdad de condiciones.

- Principio de accesibilidad universal

Este principio consiste en planear, proyectar, construir, rehabilitar y conservar el entorno de modo que tenga en cuenta las necesidades y los requerimientos de todas las personas sea cual sea su edad, condición o discapacidad. Busca facilitar el desenvolvimiento y uso de productos, servicios, entornos y aplicaciones, siendo fácilmente adaptable a todas las personas desde características como la comodidad, seguridad y autonomía personal. La accesibilidad universal abarca los ámbitos de la edificación, las vías y espacios públicos, parques y jardines, entorno natural, transporte, señalización, comunicación, tecnología y prestación de servicios. Se logra a través del Diseño Universal y los Ajustes Razonables.

- Principio de derecho a la vivienda digna y adecuada

Este principio busca garantizar que toda persona tenga acceso a una vivienda digna y adecuada, lo cual incluye que las soluciones habitacionales que se propongan cuenten con un acceso a servicios básicos e infraestructura pública necesaria. Bajo este principio se realiza la obligación del Estado de promover los mecanismos y herramientas que permitan incrementar la oferta de vivienda para toda la población, focalizándose las acciones a favor de las personas que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

- Principio del derecho a la ciudad

Bajo este principio se sostiene que la ciudadanía pueda habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos sujeto a las limitaciones establecidas por la normativa de la materia y el bien común.

- Principio de la función social de la propiedad

Este principio se refiere al ejercicio del derecho de propiedad privada, entendido desde su doble dimensión, como derecho y como función social, en armonía con el bien común y el ambiente. Ello implica que, atendiendo al bien común, el Estado establece límites, necesarios, proporcionales e idóneos, al regular y restringir el ejercicio del derecho de propiedad privada, garantizando su titularidad; en el marco de lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, el Código Civil y las normas legales que rigen sobre la materia.

- Principio de inclusión digital

Las entidades aseguran la igualdad de oportunidades en el acceso, uso y aprovechamiento de los servicios digitales, aplicando estándares o mecanismos de accesibilidad, usabilidad, seguridad digital u otros, así como también implementan espacios o centros de acceso público para el fortalecimiento de capacidades y acceso a dichos servicios, promoviendo la ciudadanía digital en la planificación territorial. Asimismo, deben asegurar que los datos de carácter público se encuentren disponibles y sean accesibles, comprensibles y relevantes para la ciudadanía, con la finalidad de responder a sus demandas y necesidades; promoviendo la transparencia y rendición de cuentas de sus acciones y resultados.

- Principio de participación social

La intervención, concertación y cooperación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones y la coproducción de los planes urbanos, gestión urbana, monitoreo y rendición de cuentas, en las diferentes escalas de planificación urbana. En ese sentido, el Estado promueve, facilita y acompaña la creación, generación y conducción de los espacios de participación ciudadana efectiva.

- Principio de centralidad en las necesidades y demandas de la ciudadanía

Toda entidad pública, en los distintos niveles de gobierno, desarrolla su planificación territorial con el propósito de atender y satisfacer las demandas, problemas o necesidades de la ciudadanía, con ello se asegura la generación de valor público para los habitantes de los centros poblados.

iv. Situación actual del problema público

Como se ha mencionado, el problema público que requiere de la intervención del sector y se está buscando atender con la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo es el de **“Inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población”**. Estas condiciones de habitabilidad se refieren tanto a la habitabilidad interna la cual se refiere a la vivienda como a la habitabilidad externa la cual se refiere al entorno inmediato donde se ubica la vivienda.

Habitabilidad interna

Relativo a la vivienda, según la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO 2020 el Perú tiene un déficit cuantitativo²³ de 455 mil hogares y cualitativo²⁴ 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). Según un estudio de Espinoza y Fort (2020b) “En las ciudades del Perú se producen 128,000 viviendas al año²⁵”, lo que, sin embargo, “no alcanza para cubrir la demanda potencial de vivienda”. Más aún, indican que 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 hogares. Por otro lado, enfatizan el déficit cualitativo, citando las cifras censales al 2017 que sugieren que

²³ 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).

²⁴ 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).

²⁵ Los cálculos se basan en lo elaborado por Espinoza y Fort (2020a) que considera los datos censales 2007, 2017; y utilizan distintas fuentes de información: Espinoza y Fort (2020b), CAPECO (2019), Fondo Mi Vivienda (2020), SBS (2020).

en el país había cerca de 600,000 viviendas “inadecuadas (hacinadas, con deficiencias estructurales, o sin servicios básicos)”. Añadido a esto mencionan que el 40% de viviendas producidas anualmente son “inadecuadas” (p. 8). En este sentido, sugieren que, si bien se necesitan 190,000 viviendas nuevas para cubrir el déficit cuantitativo, enfatizan que “al menos” 158,000 deben ser “unidades formales” para poder “reducir paulatinamente el déficit acumulado” (p. 8). En esta misma línea Julio Calderón Cockburn (2019) resalta lo siguiente: “desde la acción de gobierno (política pública), la inversión pública en vivienda fue insuficiente para reducir el déficit en vivienda, no tuvo el acompañamiento esperado de la inversión privada y se orientó a acciones curativas frente a la informalidad urbana y no a generar nuevas unidades de vivienda para evitarla” (p. 52).

Adicionalmente, aún hay un porcentaje significativo de la población que no tiene acceso a servicios básicos. Para el caso del acceso a agua a nivel nacional el 9% de la población nacional no tiene acceso²⁶. En el ámbito urbano el acceso a agua es del 94.9%. Sin embargo, en el ámbito rural este corresponde solo al 75.6% (ENAPRES, 2019). Más aún, el porcentaje de la población en zonas rurales con acceso al servicio básico de saneamiento es del 48.30 %, en comparación a la población de zonas urbanas, donde ya el 88.90 % cuenta con el servicio. Por otra parte, cuantificando monetariamente la brecha, aproximadamente se necesitaría S/. 4108 nuevos soles por habitante de la zona rural, para poder acceder al mismo servicio; según el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad en el Perú (2018).

Respecto a la cobertura de alcantarillado nivel nacional el 77.2% de la población tiene acceso²⁷ a este servicio. Sin embargo, cuando se hace el desagregado por ámbito mientras que el 90.4% de la población urbana tiene acceso a alcantarillado solo el 28.3% de la población rural lo tiene. (ENAPRES 2019). Es pertinente resaltar que la provisión de servicios básicos no se dará per se como parte de los servicios de esta política, debido a que se cuentan con otras políticas del sector ya aprobadas como la Política Nacional de Saneamiento que aborda la vulnerabilidad en la calidad de vida de las personas debido al limitado acceso a servicios de saneamiento de calidad, por lo que plantea diversas estrategias para la ampliación de los servicios y la mejora de la calidad de los mismos, así como la sostenibilidad del recurso hídrico. Sin embargo, el acceso (o falta de él) a los servicios públicos tiene un impacto directo en las condiciones de habitabilidad de la población. En este sentido, la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo está referida a la planificación y la gestión urbana y territorial enfocada en el desarrollo de los centros poblados del país, las cuales son cruciales para lograr un mejor acceso a los servicios públicos, debido a que sirven para ordenar el crecimiento de las ciudades, determinar las áreas urbanas y urbanizables, localizar los equipamientos y los usos del suelo. En este sentido, se estará presentando la evidencia referida a servicios básicos en el desarrollo de la política ya que ambas Políticas son complementarias y cada una de ellas está enfocada en proteger un recurso esencial para el desarrollo humano: el agua y el suelo.

Habitabilidad Externa

De otro lado, según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES (2019) el 52.5% de familias urbanas (niveles socioeconómicos C, D y E) no acceden a servicios de infraestructura y equipamiento urbano. Asimismo, utilizando la información de ENAPRES (2019) se evidencia el limitado acceso de la población a equipamiento urbano. La tabla a continuación muestra las viviendas que

²⁶ Incluye abastecimiento de agua por red pública dentro de la vivienda, red pública fuera de la vivienda pero dentro de la edificación y pilón de uso público.

²⁷ Incluye conexión del servicio higiénico conectado a red pública dentro de la vivienda, red pública fuera de la vivienda pero dentro de la edificación y letrina (por observación directa).

‘disponen’ de parque o plaza, veredas, calles o pistas, locales o centros comunales, escaleras o muros de contención. La disponibilidad mide la existencia de equipamiento público en las zonas o barrios de la vivienda (área urbana) o en el centro poblado de la vivienda (área rural): Parques, pistas, veredas, etc, disponible para los hogares.²⁸

Tabla N° 1: Acceso a servicio de equipamiento público

MOVILIDAD Y EQUIPAMIENTO		ÁREA DE RESIDENCIA		ÁREA DE RESIDENCIA			
		URBANO	RURAL	URBANO		RURAL	
				ABS	%	ABS	%
				6,512,662		2,085,444	
Parque o plaza	Plaza y plazuelas	-	Dispone	-	-	480,810	23.06
		-	No disponible	-	-	1,604,634	76.94
	Parque	Disponible	-	3,847,363	59.08	-	-
		No disponible	-	2,571,726	39.49	-	-
		No sabe	-	93,574	1.44	-	-
Veredas, Calles o Pistas	Veredas para tránsito de persona	-	Dispone	-	-	421,991	20.24
		-	No disponible			1,663,453	79.76
	Veredas de concreto?	Disponible	-	5,013,240	76.98	-	-
		No disponible	-	1,427,604	21.92	-	-
		No sabe	-	71,818	1.10	-	-
	Calles y pasajes pavimentados	-	Dispone	-	-	247,499	11.87
		-	No disponible	-	-	1,837,945	88.13
	Pistas de concreto, asfaltadas	Disponible	-	5,153,216	79.13	-	-
		No disponible	-	1,286,621	19.76	-	-
		No sabe	-	72,825	1.12	-	-
Locales comunales	-	Dispone	-	-	1,439,232	69.01	
	-	No disponible	-	-	646,213	30.99	

²⁸ 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)

Locales o Centros Comunales	Mercados	Disponible	-	3,239,071	49.73	-	-
		No disponible	-	3,182,022	48.86	-	-
		No sabe	-	91,569	1.41	-	-
	Centros comunales	Disponible	-	2,129,217	32.69	-	-
		No disponible	-	4,023,572	61.78	-	-
		No sabe	-	359,873	5.53	-	-

Fuente: ENAPRES, 2019
Elaboración: MVCS, 2021

Medición del problema público:

A continuación, se presenta un resumen de los indicadores que se están utilizando para medir el problema público (las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población):

Tabla N° 2: Indicadores para medir las condiciones de habitabilidad

componente	indicadores	línea de base			
		fuelle	año	unidad	valor
Inadecuadas condiciones de habitabilidad	Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas ²⁹	INEI ODS	2019	%	42.1
Acceso a servicios básicos de buena calidad distribuidos equitativamente	porcentaje de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha ³⁰ en ámbito urbano	ENAHO	2019	%	11.9
	porcentaje de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha en ámbito rural	ENAHO	2019	%	31.1
	porcentaje de la población con acceso a la red pública por parte de la población rural	ENAPRES	2019	%	75.6
	porcentaje de la población con acceso a la red pública por parte de la población urbana	ENAPRES	2019	%	94.8
	acceso a alcantarillado en ámbito urbano	ENAPRES	2019	%	90.4

²⁹ Este indicador representa la población urbana cuyo hogar presenta al menos una de las siguientes cinco características:

- No tenencia segura de la vivienda.
- Baja calidad estructural y poca durabilidad de la vivienda.
- Falta de acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua.
- Falta de acceso a mejores servicios de saneamiento.
- Hacinamiento (3,4 personas por habitación excluye cocina, pasadizo, baño y cochera).

³⁰ Este indicador representa a la población urbana o rural cuyo hogar presenta al menos una de las siguientes cinco características:

1. Hogares en Viviendas con características físicas inadecuadas
2. Hogares en Viviendas con hacinamiento
3. Hogares en Viviendas sin desagüe de ningún tipo
4. Hogares con niños que no asisten a la escuela
5. Hogares con alta dependencia económica

	acceso a alcantarillado en ámbito rural	ENAPRES	2019	%	28.3
Vivienda digna, segura, de buena calidad y adecuada	déficit cuantitativo de vivienda	INEI ENAHO	2019	viviendas	488000
	déficit cualitativo de vivienda	INEI ENAHO	2019	viviendas	978000
Acceso a equipamiento de buena calidad distribuidos equitativamente	acceso a infraestructura y equipamiento (familias urbanas en niveles socioeconómicos C, D y E)	INEI ENAPRES	2019	%	52.5
	dispone de parques en su zona o barrio (familias urbanas)	INEI ENAPRES	2019	%	59.08
	dispone de plazas o plazuelas en su centro poblado (familias rurales)	INEI ENAPRES	2019	%	23.06

Fuente: DGPRVU, 2021

A. Causas del Problema Público

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

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

En el marco de esta Política cuando se hace referencia a la planificación urbana y territorial se entiende que está compuesta por la elaboración de planes que comprenden etapas de diagnóstico, análisis y de propuesta así también como la formulación de un programa de inversión y gestión. En este sentido, cuando se menciona la planificación se considera también que esta debe incluir las herramientas para llevar los planes a cabo.

Cuando se menciona el bajo impacto de la planificación urbana – territorial y el limitado control de su cumplimiento se 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 los instrumentos) o exógenos (las limitadas capacidades de los gobiernos locales para implementarlos).

Veamos primero cuáles son los instrumentos de planificación a los que nos referimos. En el 2016 se aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano (RATDUS)³¹. La norma regula los procedimientos técnicos que siguen los Gobiernos Locales a nivel nacional, en el ejercicio de sus competencias en materia de planificación y gestión del suelo, de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano de sus circunscripciones, estableciendo los instrumentos de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano que los Gobiernos Locales, formulan y aprueban. Dichos instrumentos son:

³¹ Aprobado por Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA

- El Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) corresponde a los ámbitos urbanos y rurales de las provincias, cuencas o espacios litorales. Es un instrumento técnico-normativo de planificación física integral en el ámbito provincial que orienta y regula la organización físico-espacial de las actividades humanas (MVCS, 2015)
- Los Planes de Desarrollo Urbano que comprenden:
 - El Plan de Desarrollo Metropolitano - PDM, para la Metrópoli Nacional y ciudades o conglomerados urbanos, considerados Metrópolis Regionales (por ejemplo: Arequipa y Piura).
 - El Plan de Desarrollo Urbano - PDU, para ciudades o conglomerados urbanos cuya población está por encima de los 5,000 habitantes. Es un instrumento técnico -normativo, que orienta el desarrollo urbano de las ciudades mayores, intermedias y menores, con arreglo a la categorización establecida en el Sistema Nacional de Centros Poblados. Dicho instrumento desarrolla, entre otros, la clasificación general del suelo (determinando las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables de los centros poblados), la zonificación de los usos del suelo urbano y de su área circundante, lo que permite a las municipalidades un mejor ordenamiento de su territorio.
 - El Esquema de Ordenamiento Urbano - EU, para centros poblados hasta los 5,000 habitantes.
 - El Plan Específico - PE, para sectores urbanos.
 - El Planeamiento Integral - PI, para predios rústicos.

Como se aprecia, a nivel normativo existen instrumentos para la planificación y gestión urbana y territorial. Estos instrumentos aspiran a tener un impacto directo en las condiciones de habitabilidad de la población ya que buscan orientar la ocupación racional y sostenible de los centros poblados urbanos y rurales, reducir la vulnerabilidad de los mismos ante desastres, identificar los problemas urbanísticos propios del proceso de urbanización, velar por la eficiente dotación de servicios públicos, permitir una estabilidad jurídica de la inversión, determinar la visión de desarrollo en un horizonte de estudio, y proponer un programa de inversiones urbano. Ello permitiría que los centros poblados, de acuerdo con las características propias de cada lugar, puedan crecer de manera ordenada y sostenible, respetando su identidad e identificando el rol que desempeña dentro del sistema nacional de centros poblados. No obstante, tanto por la falta de aprobación de estos instrumentos como por su poca efectividad en los casos que han sido aprobados, no han conseguido un aumento significativo en las adecuadas condiciones de habitabilidad de la población.

En los últimos años ha habido un incremento en la elaboración de instrumentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, como se explicará más adelante. Sin embargo, en nuestro país, es todavía un desafío lograr la elaboración, y particularmente, la implementación, de estos instrumentos. Esto se resalta en el Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano (2009) que sugiere que “en muchos de los casos los planes han sido de escasa utilidad o han terminado simplemente en los centros documentarios municipales, presumiblemente por desconocimiento de su utilidad y falta de capacidades para aplicar una herramienta especializada” (p. 13). Más aún se hace énfasis en que “por un lado, no se abordaron aspectos fundamentales para una gestión eficaz del centro urbano como: el involucramiento activo de los actores públicos y privados y, por otro lado, no se consideró como parte del plan, el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión urbana” (MVCS, 2009, p. 13). Por

ejemplo, los gobiernos locales desconocen el contenido y utilidad práctica de los Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) (MVCS, 2015).

Del mismo modo, el bajo impacto de y limitado control sobre los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial se evidencia, por ejemplo, en los problemas que se presentan en la secuencia de desarrollo del suelo del sector inmobiliario. Por un lado, los instrumentos de planificación de los gobiernos locales, en los casos en que existen, no establecen siempre con claridad las áreas de crecimiento de los centros poblados, o aquellas donde se atenderá la demanda de vivienda o cuando estas son definidas, no siempre disponen de redes de servicios básicos en sus inmediaciones. Esto conlleva a que sean los desarrolladores quienes elijan el suelo donde desarrollar proyectos de vivienda. Por otro lado, los cambios de la normativa urbana para nuevos proyectos de vivienda social se realizan predio por predio y no a nivel de grandes áreas urbanas, y por lo tanto no siempre desde una visión integral del centro poblado. Esto, genera una desarticulación entre los proyectos de vivienda entre sí, así como entre los proyectos y el centro poblado, especialmente cuando aquellos no cuentan con buena conexión vial y dotación de espacios públicos adecuados.

A continuación, se desagrega esta causa directa en tres causas indirectas que permiten explicar de manera más clara su conexión con el problema público.

a. 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, como se explicó líneas arriba, su diseño, implementación e impacto real son limitados debido a la escasez y/o deficiencia de los instrumentos existentes. Por ejemplo, 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 y tan sólo el 7.7% con un Plan de Desarrollo Rural (INEI, 2019).

Escasos instrumentos de planificación urbana y territorial

La escasez de los instrumentos se evidencia al analizar los porcentajes de gobiernos locales (provincias y municipalidades) que cuentan con ellos.

En ese sentido, los instrumentos de Planificación y Gestión Urbana y Territorial normados en el RATDUS son instrumentos técnicos normativos que tienen por objeto orientar el proceso de planificación de los centros poblados del país, tomando como base el Sistema Nacional de Centros Poblados – SINCEP. De esta forma, para la elaboración de los Planes mencionados en el artículo 12 del RATDUS se toman como insumos diversos estudios que hubieran sido formulados tanto por instituciones públicas como privadas, en el ámbito de estudio del instrumento de planificación y gestión urbana y territorial correspondiente. Es así, que, por ejemplo, los estudios que se hubieran formulado en materia de Zonificación Ecológica Económica - ZEE, Estudios Especializados, Diagnósticos Integrados del Territorio o los Planes de Ordenamiento Territorial, son tomados como base, dependiendo de la escala en que hubieran sido elaborados. Es decir, si fueron elaborados a nivel regional, en el caso de los ZEE (Macro ZEE), son tomados de manera sucinta por cuanto tienen una mayor escala de análisis que la de un centro poblado; o de manera más específica, como podrías ser con el caso

de los ZEE de ámbito local (Micro ZEE) los cuales proporcionan una información más detallada y exacta del territorio.

De igual forma, se toman en la elaboración de los Planes otros estudios dependiendo de las características del centro poblados. En el caso de aquellos que cuenten con un centro histórico, ambientes urbanos monumentales y/o elementos arqueológicos o históricos se toman en consideración los Planes Maestros que hubiesen sido desarrollado tanto por el Ministerio de Cultura como por los Gobiernos Locales. En ese sentido, los instrumentos de planificación urbana y territorial normados en el RATDUS incluyen como parte de su formulación, diversos estudios que ayuden a una mejor comprensión del territorio y del centro poblado, tales como, Planes de Desarrollo Concertado, Estudios de Microzonificación Sísmica, Planes Maestros de aeropuertos, entre otros.

A manera de ejemplo, el Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia de Morropón 2020-240, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 030-2020-MPM-CH, de fecha 10.12.2020, tomó como parte de los documentos base para su formulación la Zonificación Ecológica Económica de la Región de Piura del año 2012, y la Microzonificación Ecológica Económica del año 2015. En ese sentido, el citado Plan tomó como fuente de información para el desarrollo del Análisis del Medio Físico Ambiental del Plan el Micro ZEE, e información de respecto a las comunidades campesinas y el uso actual de la tierra del ZEE Regional.

Otro ejemplo es el Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Chinchero 2018-2028, del departamento de Cusco, que tomó como base, entre otros, los siguientes estudios: (i) Estudio de Impacto Ambiental Detallado: “Mejoramiento del Servicio Aeroportuario en la Región Cusco Mediante el Nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco”, (ii) Plan Estratégico de Desarrollo Nacional: Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, (iii) Plan de Desarrollo Regional Concertado Cusco al 2021, (iv) Plan de Desarrollo Metropolitano de Cusco 2017-2037, (v) Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia Urubamba, (vi) Plan de Desarrollo Regional Concertado del distrito de Chinchero al 2021, (vii) Plan Maestro del Parque Arqueológico de Chinchero, y (viii) Plan Maestro del Nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco.

Actualmente se vienen realizando esfuerzos para incrementar el número de instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial con los que se cuenta a nivel local. Durante 2019 y 2020³², se financió la formulación de 68 planes en el Marco de la Reconstrucción Con Cambios y se asistió técnicamente a otros 14 planes, beneficiando a 137 distritos y una población que asciende a 6’987,991 habitantes. Asimismo, en el 2020 se aprobó el financiamiento y acompañamiento del PDM de Lima y Callao, que beneficiará a 9’886,647 habitantes (DUDU, 2020). Sin embargo, aún queda un amplio porcentaje (85%) de gobiernos locales (provinciales y distritales) sin instrumentos de planificación urbana y/o territorial (RENAMU, 2019).

A nivel provincial, la información al año 2019 muestra que de las 196 provincias solo el 46.9% cuentan con PAT (RENAMU, 2019).

³² Ampliación hasta 2021 por retrasos ocurridos por la emergencia sanitaria de la COVID-19

Tabla N° 3: Provincias con y sin PAT

ESTADO DEL INSTRUMENTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Tiene PAT	92	46.9%
No Tiene PAT	104	53.1%
Total de Provincias	196	100%

Fuente: RENAMU, 2019
Elaboración: DGPRVU, 2021

A nivel distrital, de acuerdo con información al año 2019, de un total de 1874 municipalidades distritales solo el 12.9% cuenta con un Plan de Desarrollo Urbano (RENAMU, 2019).

Tabla N° 4: Número de Distritos según estado del PDU

ESTADO DEL INSTRUMENTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Vigente	220	11.7%
Desactualizado	23	1.2%
Sin Instrumento	1631	87.1%
Total de Distritos	1874	100%

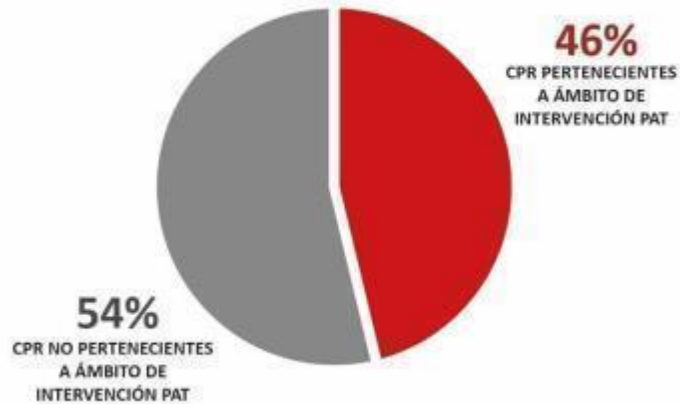
Fuente: RENAMU, 2019
Elaboración: DGPRVU, 2021

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 rurales³³ de manera más clara y específica y que aborde su problemática. El PAT es un instrumento de nivel provincial cuya escala de análisis no permite determinar de manera específica intervenciones puntuales en los centros poblados rurales. En este sentido, los 94 PAT elaborados a la fecha los cuales comprenden en un total de 43,616 centros poblados rurales, equivalente al 46% del total de centros poblados, son insuficientes y

³³ Según el SINCEP, un centro poblado es considerado rural si tiene una población menor a 2500 habitantes.

deficientes para abordar la planificación y gestión territorial necesaria en entornos rurales en una escala que acorde a la escala del centro poblado.

Figura N° 3: Porcentaje de Centros Poblados Rurales (CPR) en provincia con y sin PAT

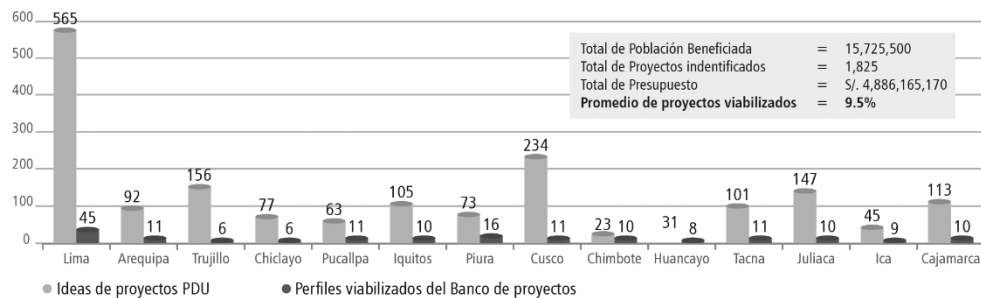


Fuente: INEI, 2017; DGPRVU, Actualizado el 04/01/2021
Elaboración: DOICP, 2021

Instrumentos deficientes

Es importante resaltar la deficiencia de los planes, los cuales deberían resultar en la implementación de los proyectos propuestos en ellos. Sin embargo, las inversiones priorizadas 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° 4: Proyectos contenidos en los planes urbanos (a marzo del 2016)



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

Asimismo, el crecimiento urbano y la industrialización conducen a ocupar áreas agrícolas a lo largo del territorio, necesarias para el desarrollo sostenible del centro

poblado. En ese sentido, el instrumento de planificación muchas veces no contempla la importancia de estas áreas, convirtiéndolas en áreas urbanizables aptas para el desarrollo del centro poblado, sin considerar el impacto ambiental que puede ocasionar su pérdida. Tal es el caso de la Campiña de Arequipa, la cual ha visto reducida su extensión, por la falta de control local, así como por la emisión de licencias de habilitación y/o edificación por parte de sus autoridades en zonas establecidas como no urbanizables.³⁴

b. 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 principalmente debido a la falta de legitimidad social y de autoridad de los mismos.

Falta de autoridad de los instrumentos de planificación urbana y territorial

La falta de autoridad de los gobiernos locales, traducida en el inexistente o poco control que ejercen los gobiernos locales en el desarrollo urbano de la ciudad, se evidencia, por ejemplo, en los altos porcentajes de viviendas construidas a nivel nacional sin licencias de edificación. Es decir, los gobiernos locales no han logrado que sus jurisdicciones se desarrollen cumpliendo los parámetros urbanísticos establecidos en los instrumentos de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano.

Cuando se hace referencia a la autoridad de los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial se hace referencia a la capacidad de estos para tener control sobre el desarrollo de los centros poblados para lo cual se determinan instrumentos técnico-normativos y herramientas que permiten ejercer esta autoridad. Por ejemplo, los instrumentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano determinan, entre otros componentes, la zonificación: instrumento técnico normativo de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y la ocupación del suelo. Esta se concreta en planos de Zonificación Urbana, Reglamento de Zonificación (parámetros urbanísticos y edificatorios para cada zona); y, en el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas, los cuales son determinantes para emitir las licencias de habilitación y/o edificación.

Un ejemplo de la falta de autoridad de los gobiernos locales se traduce en el inexistente o poco control que ejercen los mismos en el desarrollo urbano de la ciudad, lo cual se evidencia, por ejemplo, en los altos porcentajes de viviendas construidas a nivel nacional sin licencias de edificación. Del total de viviendas a nivel nacional, encuestadas por la ENAHO al año 2019, el 64.1 % no contaba con licencias de edificación. Cabe resaltar que las regiones que presentan porcentajes superiores al 80% de las viviendas

³⁴ Diario Correo (01/07/2018): <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/la-campiña-de-arequipa-se-redujo-mas-en-ultima-decada-827649/>

sin licencias de edificación son: Huancavelica (88.8%), Cajamarca (87.9%), Huánuco (86.3%), Ucayali (83.8%), Tumbes (82.9%), y Ancash (80.6%).

Tabla N° 5: Porcentaje de Viviendas con licencia de edificación, año 2019

DEPARTAMENTO	TOTAL 1/	SI	NO	NO SABE
Total	100.0	22.9	64.1	12.9
Amazonas	100.0	11.0	77.3	11.7
Áncash	100.0	16.4	80.6	3.0
Apurímac	100.0	19.0	73.6	7.4
Arequipa	100.0	29.9	52.7	17.3
Ayacucho	100.0	14.8	75.8	9.3
Cajamarca	100.0	6.9	87.9	5.2
Callao	100.0	27.6	49.5	22.9
Cusco	100.0	13.8	78.4	7.7
Huancavelica	100.0	7.9	88.8	3.3
Huánuco	100.0	9.8	86.3	4.0
Ica	100.0	39.4	53.4	7.1
Junín	100.0	19.7	71.4	9.0
La Libertad	100.0	26.5	53.0	20.5
Lambayeque	100.0	29.2	61.1	9.7
Lima	100.0	32.5	48.1	19.3
Provincia de Lima ^{2/}	100.0	34.4	45.3	20.3
Lima Provincias ^{3/}	100.0	14.8	75.4	9.8
Loreto	100.0	12.9	74.6	12.5
Madre De Dios	100.0	13.9	66.8	19.3
Moquegua	100.0	30.3	60.7	8.9

Pasco	100.0	21.7	68.5	9.8
Piura	100.0	17.4	78.6	4.0
Puno	100.0	10.7	79.6	9.7
San Martín	100.0	18.3	71.0	10.8
Tacna	100.0	24.5	59.8	15.8
Tumbes	100.0	9.6	82.9	7.5
Ucayali	100.0	11.3	83.8	4.9

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO 2019.

1/ La información corresponde a las viviendas en casa independiente, vivienda en edificio, en quinta y en casa de vecindad.

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

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

La Ley N° 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, creó el Sistema Nacional Integrado de Catastro con la finalidad de regular la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país. En ese sentido, el Reglamento de la citada Ley aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-20006-JUS, estableció, entre otros, disposiciones que permite simplificar y facilitar los procesos técnicos del levantamiento, mantenimiento, actualización y publicidad de la información catastral y vinculación del SNCP con el Registro de Predios. El catastro urbano, tal como se señala en el RATDUS, es “un inventario técnico descriptivo de los bienes inmuebles, infraestructura pública, espacios urbanos y mobiliario urbano de un centro poblado debidamente clasificado de acuerdo a aspectos, físicos, legales, fiscales y económicos. Constituye fuente de información para la planificación y la gestión urbana, así como para la tributación local por su carácter de servicio público”; por lo que su inexistencia o poco desarrollo conlleva a una ineficiente planificación y a un inadecuado control urbano.

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 citado sistema (Tabla N° 6).

Tabla N° 6: Zonas Catastradas, año 2020

DISTRITO	PROVINCIA	DEPARTAMENTO	SECTOR	NORMA QUE DECLARA ZONA CATASTRADA
Picsi	Chiclayo	Lambayeque	-	Resolución N° 124-2011-COFOPRI-DC
Miraflores	Lima	Lima	-	Resolución N°01-2012-SNCP/ST
San Isidro	Lima	Lima	-	Resolución N°02-2012-SNCP/ST
San Jerónimo	Cusco	Cusco	02	Resolución N°01-2014-SNCP/ST
Los Olivos	Lima	Lima	01, 02 y 03	Resolución N°02-2014-SNCP/ST
			05, 13 y parte del 07	Resolución N°01-2016-SNCP/ST
Casa Grande	Ascope	La Libertad	-	Resolución N°02-2016-SNCP/ST
Cercado de Lima	Lima	Lima	-	Resolución N°01-2020-SNCP/ST

Fuente: COFOPRI, 2020

Falta de legitimidad social y limitada participación ciudadana

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.

Usando como ejemplo el caso de Lima, Lima Cómo Vamos enfatiza la percepción de la población para con los alcaldes municipales y sus gestiones, como se muestra en el cuadro a continuación. Es importante resaltar que el 55% de los encuestados del Callao creen que no “existen mecanismos de consulta y participación ciudadana en la Municipalidad de Lima antes de aprobar proyectos importantes para la ciudad.”

Tabla N° 7: ¿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

A manera de suplente de las limitadas oportunidades de participación de la población en procesos de planificación se considera la baja puntuación (26/100) en “participación pública en el proceso presupuestario” que obtuvo el Perú en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 (International Budget Partnership, 2019).

El caso de Lima y Callao también sirve como ejemplo para demostrar el bajo porcentaje de participación ciudadana de la población a través de diversos mecanismos. Según la encuesta realizada por Lima Cómo Vamos (2019), en lo que respecta a participación ciudadana, el componente con mayor nivel de participación de los encuestados (9% en Lima y 9.5% en Callao) fue “asistir a alguna reunión pública convocada para discutir problemas sobre el lugar donde vive” (Lima Cómo Vamos [LCV], 2019, p. 56). Asimismo, es relevante resaltar los porcentajes significativos de encuestados que “nunca harían” las actividades sugeridas con un rango 25.5 – 66.5% en Lima y un rango 34.3-72.8% en el Callao (LCV, 2019, p. 56).

Tabla N° 8: Porcentaje de Participación Ciudadana a través de diversos mecanismos

		LIMA	CALLAO
Firmar un comunicado o petición a las autoridades municipales	Ha hecho	7.1	4.8
	Podría hacerlas	66.0	52.0
	Nunca las haría	25.5	34.8
Llamar a un programa en vivo de radio o televisión o escribir una carta a un medio de comunicación para expresar una opinión	Ha hecho	2.1	1.5
	Podría hacerlas	58.0	45.0

	Nunca las haría	37.6	42.8
Asistir a alguna reunión pública convocada para discutir problemas sobre el lugar donde vive	Ha hecho	9.0	9.5
	Podría hacerlas	60.6	48.3
	Nunca las haría	28.6	34.3
Buscar ser elegido para algún cargo público	Ha hecho	1.6	1.3
	Podría hacerlas	29.5	17.8
	Nunca las haría	66.5	72.8
Servir en un comité de alguna organización vecinal o social	Ha hecho	4.3	3.8
	Podría hacerlas	44.1	31.0
	Nunca las haría	49.6	57.5
Participar en el Presupuesto Participativo de su distrito	Ha hecho	1.7	1.3
	Podría hacerlas	40.5	27.3
	Nunca las haría	54.3	62.0
Ser miembro de una organización social	Ha hecho	4.7	3.8
	Podría hacerlas	54.1	44.8
	Nunca las haría	39.6	43.3
Participar de una marcha o plantón pacífico	Ha hecho	5.3	3.5
	Podría hacerlas	47.7	35.0
	Nunca las haría	45.2	49.5
	Ha hecho	2.1	2.0

Participar en grupos virtuales para discutir sobre temas de su comunidad	Podría hacerlas	46.0	37.0
	Nunca las haría	49.3	51.8
Ha hecho llegar su reclamo o propuesta a una autoridad a través de redes sociales	Ha hecho	5.3	5.0
	Podría hacerlas	43.1	32.0
	Nunca las haría	49.2	54.0
Participar junto a sus vecinos en un proyecto para la mejora de su barrio	Ha hecho	7.6	4.3
	Podría hacerlas	63.3	52.3
	Nunca las haría	27.7	35.5

Fuente: Lima Como 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).

Tabla N° 9: Porcentaje satisfacción con resultado obtenido o solución del problema

		LIMA	CALLAO
Firma un comunicado o petición a las autoridades	Insatisfecho	30.9	31.6
	Satisfecho	36.0	36.8
Llamar a un programa en vivo de radio o televisión o escribir una carta a un medio de comunicación para expresar una opinión	Insatisfecho	31.7	50.0
	Satisfecho	24.4	16.7
Asistir a alguna reunión pública convocada para discutir problemas sobre el lugar donde vive	Insatisfecho	19.2	18.4
	Satisfecho	38.4	34.2
Buscar ser elegido para algún cargo público	Insatisfecho	20.0	20.0

	Satisfecho	56.7	60.0
Servir en un comité de alguna organización vecinal o social	Insatisfecho	8.4	26.7
	Satisfecho	53.0	46.7
Participar en el Presupuesto Participativo de su distrito	Insatisfecho	9.1	20.0
	Satisfecho	45.5	20.0
Ser miembro de una organización social	Insatisfecho	5.6	13.3
	Satisfecho	75.6	60.0
Participar de una marcha o plantón pacífico	Insatisfecho	27.7	28.6
	Satisfecho	47.5	35.7
Participar en grupos virtuales para discutir sobre temas de su comunidad	Insatisfecho	26.8	37.5
	Satisfecho	31.7	37.5
Ha hecho llegar su reclamo o propuesta a una autoridad a través de redes sociales	Insatisfecho	44.6	75.0
	Satisfecho	23.8	5.0
Participar junto a sus vecinos en un proyecto para la mejora de su barrio	Insatisfecho	21.3	29.4
	Satisfecho	50.3	35.3

Base: Total de entrevistados que realizó la actividad en el último año

Fuente: Lima Como Vamos, 2019.

c. 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 limitadas capacidades de financiamiento propio a nivel local, las limitadas capacidades de ejecución presupuestaria y la falta de capital humano capacitado. A su vez esto está directamente relacionado con la limitada capacidad de control de los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial.

La gestión del suelo forma parte del proceso de planificación territorial y urbana, la cual es recogida por el RATDUS a través de los instrumentos de gestión urbana que permiten la regulación de los derechos y obligaciones de los agentes económicos y del Estado, derivadas de las intervenciones urbanísticas. Sin embargo, algunos de estos instrumentos tienen limitaciones de carácter jurídico, al no contarse con una Ley

Marco que reconozca los derechos de los gobiernos locales para gestionar adecuadamente el suelo urbano de su jurisdicción, y el carácter mandatorio del financiamiento urbano y de los mecanismos correctivos del mercado de suelo, en el proceso de intervenciones urbanísticas.

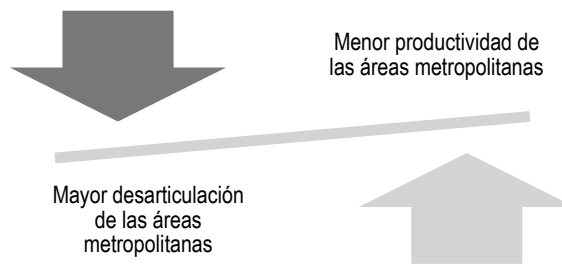
Se debe señalar también que existe una dispersión de la normativa urbanística entre los diferentes niveles de gobierno y, en muchos casos, los gobiernos locales han generado ordenanzas en temas de regulación de actuaciones e intervenciones urbanísticas, que no son compatibles con la normativa nacional vigente.

Más aún es relevante mencionar que, con respecto a la estructura administrativa la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidad en su artículo 142, destaca una diferencia entre las municipalidades ubicadas en zonas urbanas y las de zonas rurales, señalando que, para estas últimas, no se obliga a adoptar la estructura básica establecida por ley, sin embargo, esto no implica dejar de ejercer las funciones que le corresponden. Esto enfatiza una vez más el impacto diferenciado del problema público en distintos contextos, en este caso referido a las capacidades y responsabilidades de los municipios, por ejemplo, el rural vs. el urbano.

Limitadas capacidades de gobernanza por complejo diseño institucional y superposición de funciones en centros urbanos conurbados

Cuando varias autoridades están a cargo de una misma estructura urbana, los problemas de coordinación se complejizan y es más desafiante lograr resultados. Esto tiene un impacto directo en la planificación y gestión urbana y territorial.

Figura N° 5: Efectos de la Desarticulación



Fuente: OCDE, 2015
Elaboración: DGPRVU, 2021.

En el Perú, esto se muestra en las nueve metrópolis del país establecidas en el RATDUS, las cuales presentan procesos de conurbación y gobernanza múltiples, que complejizan su gestión articulada, y su funcionamiento como una unidad económica, social y cultural³⁵ (MVCS, 2016). Las metrópolis cuentan con un mínimo de 4

³⁵ Anexo N° 01. PPP-VMVU/MVCS, Lima. (página 10).

municipalidades (Pucallpa, Iquitos, Piura) y con un máximo de 52 municipalidades (Lima-Callao), (INEI, 2017).

Tabla N° 10: Metrópolis y sus municipalidades conurbadas, año 2017

METRÓPOLI	CATEGORÍA	(N° MUNICIPALIDADES QUE LO CONFORMAN)	POBLACIÓN (2017)
Lima-Callao	Metrópoli Nacional	50	9571475
Arequipa	Metrópoli Regional	21	1025057
Trujillo	Metrópoli Regional	9	951292
Chiclayo	Metrópoli Regional	10	681185
Pucallpa	Metrópoli Regional	4	329026
Iquitos	Metrópoli Regional	4	392032
Piura	Metrópoli Regional	4	538218
Cusco	Metrópoli Regional	9	447085
Huancayo	Metrópoli Regional	26	556179

Fuente: INEI (Censos 2017)
Elaboración: DGPRVU, 2021

Asimismo, cuando un Plan de Desarrollo Metropolitano abarca dos o más jurisdicciones provinciales, no existe un mecanismo claro de coordinación para la formulación e implementación de los Planes aprobados; ello debido a que la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades, 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 RATDUS contempla como mecanismo de coordinación 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. Actualmente, en el país tenemos tres Metrópolis que se encuentran conformadas por dos o más jurisdicciones provinciales, tales como: Lima – Callao, Chiclayo – Lambayeque y Huancayo.

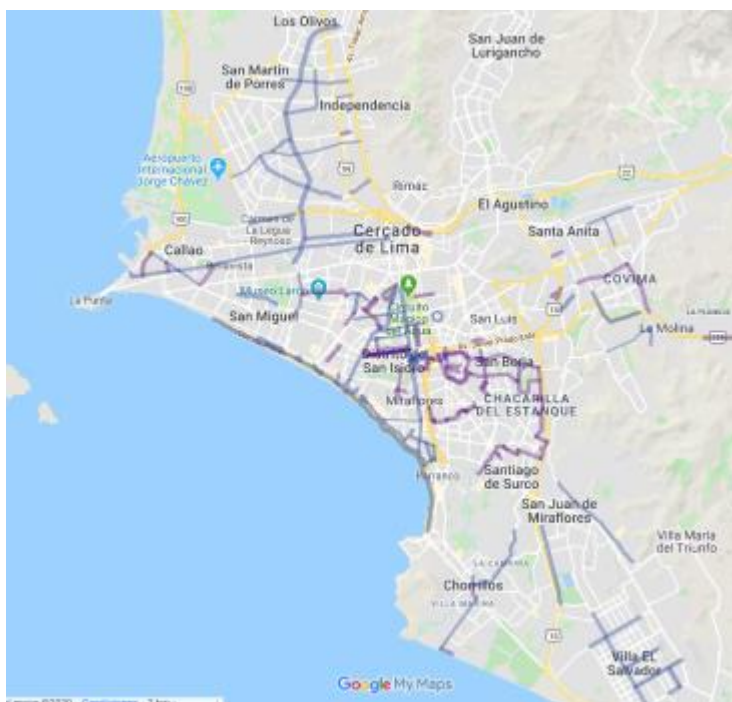
La superposición de competencias y diversidad de autoridades se muestra, por esta multiplicidad de niveles de gobierno local que tienen influencia en los temas de planificación y gestión urbana y territorial resultan en dos problemas: la superposición de sistemas y la fragmentación de sistemas. Este problema también se da a nivel de centros poblados al funcionar bajo una lógica interna, intra e interurbana, sin una adecuada sincronía con sus áreas de influencia, dando como resultado un sistema desarticulado, que no permite el fortalecimiento de los circuitos económicos e infraestructura de conexión que vinculen a las metrópolis regionales, con las ciudades intermedias, y estas a su vez con el entorno rural.

Para ejemplificar este punto se presentará información referida a la movilidad urbana. Se entiende por movilidad urbana el conjunto de estrategias y medidas planificadas destinadas a recuperar la calidad del espacio urbano y para mejorar el desplazamiento de personas y mercancías (logística urbana), favoreciendo los modelos de transporte que menos recursos naturales consumen y menos costos ambientales provocan. La movilidad urbana se planifica estratégicamente asociada a los usos del suelo. En ese sentido, es a través de los instrumentos de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano que se propone el modelo de movilidad urbana y/o rural que va a adoptar cada centro poblado en el país, siendo un subcomponente de la movilidad el transporte. En materia de planificación, salvo la Metrópoli Nacional, son los gobiernos locales quienes formulan los instrumentos de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano, entre los cuales se encuentran los Planes de Movilidad Urbana Sostenible, instrumento técnico normativo que complementa lo dispuesto en los Planes Urbanos de mayor escala (Planes de Desarrollo Metropolitano, Planes de Desarrollo Urbano y/o Esquemas de Ordenamiento Urbano).

La superposición de competencias y diversidad de autoridades se muestra, por ejemplo, en cómo hasta antes de la creación de la Autoridad Transporte Urbano de Lima y Callao, tanto la Municipalidad Metropolitana de Lima como la Municipalidad Provincial del Callao podían emitir licencias de circulación de rutas, muchas de ellas superpuestas y sin una gestión integrada a escala metropolitana.

La fragmentación de sistemas se muestra, por ejemplo, considerando la infraestructura de vías ciclistas para el caso de Lima, se puede apreciar un sistema de movilidad desarticulado a escala metropolitana. Esto se debe a que, a nivel distrital, los proyectos de inversión en este tipo de infraestructura no son coordinados con las municipalidades distritales adyacentes para propiciar la conformación de circuitos mínimos. De esta manera, existen serias limitaciones para la promoción de este modo de movilidad urbana.

Figura N° 6: Fragmentación en sistema de infraestructura ciclovía en Lima



Fuente: Google Maps, 2020

En esta misma línea, otro aspecto clave está referido a la complejidad del manejo del presupuesto municipal, ya que cada gobierno local, de acuerdo con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; responde a su respectiva jurisdicción, lo cual no fomenta la cooperación para financiar proyectos comunes. En la actualidad, el único mecanismo con potencial para dar solución a esta es la mancomunidad municipal³⁶. Mediante dicho mecanismo, las municipalidades pueden asociarse para atender sus necesidades comunes, identificadas en los Planes de Desarrollo Concertado, en los diagnósticos estratégicos del territorio y en los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial. Sin embargo, existe escasa cooperación entre sus miembros, especialmente en cuanto al manejo presupuestal; convirtiendo esta instancia en una plataforma política para solicitar recursos al Estado de manera individual, en lugar de ser una plataforma de asociatividad municipal para la ejecución conjunta e integral de inversiones.

Limitadas capacidades de financiamiento propio a nivel local

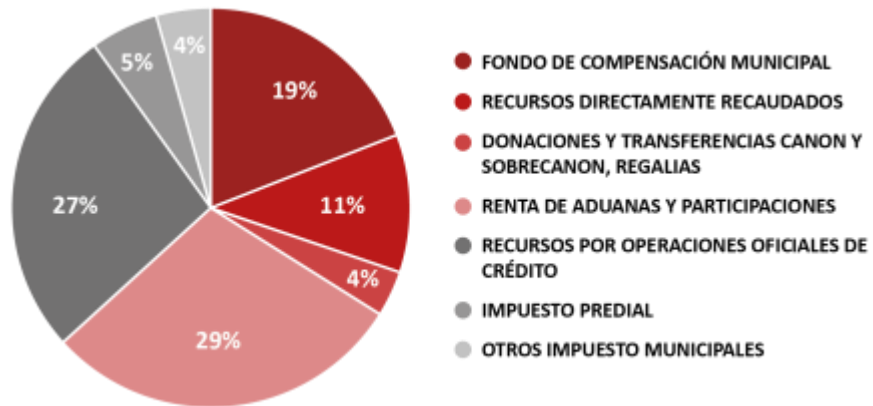
Los municipios no cuentan con capacidad fiscal financiera suficiente para asumir los retos del crecimiento y de la gestión urbana que la Ley Orgánica de Municipalidades les asigna. De acuerdo a Carranza Ugarte & Tuesta Cárdenas (2003), un gobierno local

³⁶ De acuerdo con la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, dos o más municipalidades pueden asociarse de manera voluntaria para la prestación conjunta de servicios y para la ejecución de obras en favor del desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

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 proviniendo, 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° 7: 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)

En un análisis de la recaudación nacional y participación del impuesto predial por departamentos, se aprecia que, aunque los porcentajes siguen siendo bajos, destacan el Departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao con participaciones del Impuesto Predial, respecto al total de ingresos, del 15.6 % y 11.9%, respectivamente.

Tabla N° 11: Monto recaudado por Impuesto Predial por departamentos (2020)

DEPARTAMENTO	S/ INGRESOS TOTALES RECAUDADOS	S/ RECAUDADOS POR IMPUESTO PREDIAL	% DE PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL	% DE PARTICIPACIÓN DEL DEPARTAMENTO
TOTAL NACIONAL	31,331,923,882	1,704,247,027	5.4	100.0
AMAZONAS	427,065,123	4,175,974	1.0	0.2

ANCASH	2,667,815,438	37,759,035	1.4	2.2
APURIMAC	821,541,409	4,978,219	0.6	0.3
AREQUIPA	2,303,380,735	74,968,703	3.3	4.4
AYACUCHO	1,108,614,331	9,835,531	0.9	0.6
CAJAMARCA	1,599,805,378	28,732,157	1.8	1.7
CALLAO	624,326,147	74,078,047	11.9	4.3
CUSCO	2,380,143,987	36,668,797	1.5	2.2
HUANCAVELICA	842,489,935	6,701,671	0.8	0.4
HUANUCO	730,957,207	10,447,468	1.4	0.6
ICA	720,366,612	49,618,305	6.9	2.9
JUNIN	1,109,978,076	48,893,452	4.4	2.9
LA LIBERTAD	1,965,522,285	78,199,423	4.0	4.6
LAMBAYEQUE	698,778,835	39,963,924	5.7	2.3
LIMA	6,545,773,179	1,019,421,255	15.6	59.8
LORETO	702,628,236	15,735,193	2.2	0.9
MADRE DE DIOS	172,911,724	5,940,786	3.4	0.3
MOQUEGUA	473,710,617	10,918,409	2.3	0.6
PASCO	346,415,303	3,919,240	1.1	0.2
PIURA	1,808,786,445	61,457,180	3.4	3.6
PUNO	1,198,381,466	19,989,667	1.7	1.2
SAN MARTIN	776,901,087	24,018,820	3.1	1.4
TACNA	666,235,152	18,311,331	2.7	1.1
TUMBES	219,793,332	6,648,027	3.0	0.4
UCAYALI	419,601,842	12,866,413	3.1	0.8

Fuente: MEF – Consulta Amigable de Ingresos, 2020. Información al 04 de enero del 2021.

En el Perú, la capacidad fiscal-financiera o de recaudación tributaria de las Municipalidades se ve limitada por diversos factores, principalmente por la reducida

dimensión del mercado de capitales³⁷ y del mercado inmobiliario³⁸, la escasa cultura de pago de la población³⁹, la baja capacidad de recaudación de municipios⁴⁰ y la elevada dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional.

De acuerdo con el Banco Mundial⁴¹, el escaso poder fiscal local y regional para recaudar ingresos se debe, en parte, a la baja capacidad de recaudación de muchos municipios, incluso de las potenciales ciudades intermedias. La recaudación del impuesto predial en el Perú representa apenas alrededor del 0,17 % del PBI, una cifra muy inferior a la de otros países latinoamericanos como Colombia (0,5 %), Argentina (0,53 %), Chile (0,66 %) o Uruguay (0,71 %).

De otra parte, el bajo desarrollo de instrumentos de financiamiento urbano y la existencia de un sistema de transferencias inequitativo del Gobierno Nacional a las municipalidades también contribuye a esta baja capacidad fiscal y financiera de las municipalidades. Por ejemplo, el FONCOMUN no toma en cuenta el concepto de canon y regalías que pueden estar recibiendo distritos muy pequeños, de poca población. La distribución del canon entrega el 10% de la recaudación directamente a las pocas municipalidades distritales en donde se encuentra ubicada la industria extractiva. Estos distritos pequeños reciben adicionalmente una parte del 25% asignado a las provincias y del 40% asignado a las municipalidades de la región. En consecuencia, el ingreso per cápita por concepto de canon es tres veces mayor para las municipalidades pequeñas que para las ciudades intermedias.

Como consecuencia, apenas 4 de las 1874 municipalidades reciben más del 50% del total de transferencias por canon a favor de los gobiernos locales⁴². Esta situación no crea incentivos para que los municipios distritales mineros se unan a otros distritos, y

³⁷ En el Perú el mercado de capitales es reducido, y las Municipalidades no tienen acceso a este mercado dado que no pueden emitir bonos y el Gobierno Nacional no reconoce deudas de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, debido a sus debilidades financieras, las municipalidades no son sujetos de créditos para muchas instituciones del sistema financiero, lo que les impide tomar créditos para mejorar su nivel de ingresos municipales.

³⁸ Según un estudio de Global Property Guide –en zonas residenciales de las capitales de cada país-, el Perú tiene uno de los menores precios por m² construido respecto a otros países en la región. Así, el precio en el Perú (US\$ 2,074) es menor comparado con Brasil (US\$ 3,751), Argentina (US\$ 2,813), Chile (US\$2,749), México (US\$2,635), Uruguay (US\$2,562) y Colombia (US\$2,379). En línea con lo antes mencionado, el ratio Precio de Venta/Ingreso por Alquiler Anual (PER por sus siglas en inglés), calculado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), registró un valor de 16.2 al cuarto trimestre del 2014. Para mayor detalle, véase: Scotiabank. “El mercado inmobiliario”, en perspectiva, año 2015”, sección Situación Actual, página 08.

³⁹ Otro factor de gran incidencia, es el elevado grado de informalidad de la economía peruana. Según el INEI (2020) 75.3% de la economía peruana es informal, siendo la principal característica de la informalidad el no pago de impuestos.

⁴⁰ Véase: Banco Mundial. “Perú: Hacia un Sistema Integrado de Ciudades”. Lima, junio 2016. (página 37).

⁴¹ Véase: Banco Mundial. “Perú: Hacia un Sistema Integrado de Ciudades”. Lima, junio 2016. (página 37).

⁴² Véase: Banco Mundial. “Hacia un Sistema Integrado de Ciudades: Una Nueva Visión para Crecer”, Lima, junio del 2016, página 38.

refuerza la fragmentación municipal y la proliferación de pequeños proyectos de impacto limitado.

El desbalance del canon y las regalías en favor de las municipalidades pequeñas impide que las regiones desempeñen un papel clave en la coordinación de las inversiones. El costo promedio de los proyectos ejecutados por los gobiernos municipales financiados por el canon en el 2014 fue de S/.800,000, mientras que los proyectos desarrollados por los gobiernos regionales tienen un costo promedio de S/.1,4 millones⁴³.

Limitadas capacidades de ejecución presupuestaria

La ejecución financiera de proyectos de inversión⁴⁴ en áreas urbanas y rurales se ha visto afectada por la crisis sanitaria generada por la COVID-19. Como se muestra en el cuadro líneas abajo, el promedio de ejecución en la zona rural se encuentra entre el 52.05% y el 55.53%, viéndose más afectada la población de área urbana, la cual registra solo un 36.44% de ejecución. Ello se explica debido a que varios de los grandes proyectos en áreas urbanas no han sido ejecutados; mientras que, en el caso de las zonas rurales, al ser proyectos de menor tamaño, resulta más sencillo ejecutarlos. No obstante, una ejecución presupuestal cercana al 50% resalta la necesidad de herramientas que impulsen la ejecución en gobiernos locales, dado que se encuentra muy por debajo de la ejecución del gobierno nacional que alcanzó en el 2020 el 74.7%⁴⁵.

Tabla N° 12: Ejecución de presupuesto (proyectos de inversión aprobados) de gobiernos locales por tipología

ÁREA	TIPOLOGÍA	N° DE DISTRITOS	PIM 2020	DEVENGADO 2020	PROMEDIO DE EJECUCIÓN DISTRITAL (DEV/PIM)
TOTAL		1,005	9,292,142,690	4,280,834,558	52.08%
Urbano	A0	33	159,694,526	89,047,781	49.47%
	A1	48	716,296,222	206,048,422	36.44%
	A2	90	1,454,127,952	636,007,330	45.37%
Urbano-rural	A3.1	50	492,801,450	210,808,778	49.24%
	A3.2	108	896,008,374	522,160,778	58.00%

⁴³ Véase: Banco Mundial. Ob. Cit. (página 38)

⁴⁴ Para el presente análisis sólo se consideran proyectos de inversión que hayan sido aprobados.

⁴⁵ Extraído de consulta amigable proyectos de inversión, consultado el 05.01.21. Cabe señalar que se incluyen en ese detalle los proyectos tanto viables como aprobados.

	AB	107	1,669,522,002	767,649,882	53.58%
Rural	B1	136	429,880,714	239,667,601	55.53%
	B2	248	1,341,149,548	667,739,127	53.35%
	B3	185	2,132,661,902	941,704,859	52.05%

Fuente: Banco de inversiones -MEF. Consultado el 05.01.21.

Elaboración: DOICP, 2021

Falta de capital humano capacitado

En general, existe un problema de falta de capital humano capacitado a nivel nacional, en particular, en temas de planificación del territorio, lo cual es un gran reto que tiene que afrontar el país. Sin embargo, esto en el espacio rural presenta brechas mucho más críticas.

Metzger et al (2016) sugieren que en el Perú “la formación en urbanismo a nivel de pregrado continúa siendo una suerte de apéndice o complemento de la formación del arquitecto, considerando 4 a 5 cursos obligatorios además de opcionales, tanto en la antigua Escuela de Ingenieros y actual UNI como en las nuevas escuelas de arquitectura tanto públicas como privadas que se formaron en Lima y en otras ciudades como Cusco, Arequipa o Trujillo.” (p. 178). En ese sentido, se considera que el número de arquitectos colegiados por región es una referencia al número de profesionales que cuentan con cierto conocimiento en términos de planificación.

Es importante resaltar que la distribución de capital humano capacitado es inequitativa en el territorio nacional tanto si se considera la proporción de arquitectos por habitante como si se considera arquitectos por hectárea, como se muestra en la tabla a continuación.

Tabla N° 13: Cuadro de Arquitectos Colegiados por Regional

REGIONAL	TOTAL AGREMIADOS	HABITANTES / AGREMIADO	HECTÁREA / AGREMIADO
Amazonas	18	23324	218644.00
Ancash	295	3917	12183.10
Apurimac	44	9712	47986.70
Arequipa	1925	742	3286.02
Ayacucho	68	9692	63983.20
Cajamarca	118	12189	27922.70

Cusco	1249	1057	5770.53
Huancavelica	83	4534	26580.70
Huanuco	152	4983	24681.80
Ica	118	7824	17865.10
Junin	1192	1120	3701.64
La Libertad	1204	1610	2100.99
Lambayeque	819	1551	1781.46
Lima	10011	1125	351.15
Loreto	90	11115	416688.00
Madre de Dios (zonal)	25	6453	340262.00
Moquegua	94	1983	16816.30
Pasco (zonal)	13	20900	183688.00
Piura	483	4088	7419.80
Puno	524	2360	12956.40
San martin	196	4423	26027.60
Tacna	604	587	2662.76
Tumbes	56	4309	8375.46
Ucayali	55	10159	191198.00

Fuente: INEI, 2020; CAP - Concejo Nacional, 2018

Elaboración: DGPRVU

En el ámbito rural el problema es aún más apremiante. Según el Censo de 2017 del INEI, así como, la tipología de distritos elaborada por la PCM⁴⁶ el 93% de la población con al menos un semestre de educación superior vive en distritos urbanos mientras que solo 6.7 % de la población con al menos un semestre de educación superior se ubica en distritos rurales (Tabla N°14). Desagregado por tipo de oferta académica, se evidencia que el acceso a la educación superior en distritos rurales es principalmente

⁴⁶ Para este análisis, se utilizó las categorías de la Tipología de Distritos del VMGT que considera como distritos urbanos a los distritos con centros poblados que concentran más de la mitad de la población del distrito (categoría A de Tipología de Distritos del VMGT), y como distritos rurales a los distritos caracterizados por una menor concentración poblacional en los centros poblados de su jurisdicción (categorías AB y B de la Tipología de Distritos del VMGT)

no universitaria. Así, del total de personas con al menos un semestre de educación superior en distritos rurales, el 54% de ellos accedió a la educación superior a través de la oferta académica no universitaria, mientras que solo el 46% lo hizo a través de la oferta universitaria, lo que representa doce (12) puntos porcentuales por debajo del promedio nacional (Tabla N°15). Teniendo en cuenta que la elaboración e implementación de instrumentos de planificación se elabora a nivel de gobierno local y requiere de profesionales (arquitectos e ingenieros colegiados, entre otros con educación superior), se evidencia así la falta de capital humano capacitado para la implementación de instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial.

Tabla N° 14: Porcentaje de población según el último nivel de educación superior universitaria o no universitaria alcanzada por tipo de distrito, año 2017

ÁMBITO	POBLACIÓN CON EDUCACIÓN SUPERIOR		
	NO UNIVERSITARIA	UNIVERSITARIA	TOTAL
Total	100	100	100
Rural	8.6	5.3	6.67
Urbano	91.5	94.7	93.33

Fuente: INEI, 2017.

Elaboración: DOICP, 2021

Tabla N° 15: Porcentaje de población por tipo de distrito según último nivel de educación superior universitaria o no universitaria alcanzada, año 2017

	ÁMBITO	NO UNIVERSITARIA	UNIVERSITARIA	TOTAL
Población con educación superior	Rural	54.0	46.1	100
	Urbano	41.2	58.8	100
	Nacional	42.1	57.9	100

Fuente: INEI, 2017.

Elaboración: DOICP, 2021

Para responder a las limitadas capacidades de los gobiernos locales, el MVCS a través del Programa Presupuestal 109 del Programa Nuestras Ciudades, ha venido ejecutando acciones para fortalecer la gestión urbana de los Gobiernos Locales, tal como se aprecia a continuación:

Tabla N° 16: Indicador de Desempeño del PP 0109 - PNC

Nivel de Objetivo	Nombre de Indicador	Valor Histórico del Indicador			
		2016	2017	2018	2019

Producto: Gobiernos Locales con Gestión Urbana Fortalecida	Porcentaje de Gobiernos Locales que cuentan con capacidades para la gestión en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano	-	12.96%	9.70%	13.0%	11.97%
--	---	---	--------	-------	-------	--------

Fuente: Programación de Indicadores de Desempeño - PP 0109 Programa Nuestras Ciudades

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

En el marco de esta Política cuando se hace referencia a la producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo se refiere a la ineficiencia que se da por la distribución inequitativa y con centralidades muy concentradas de beneficios (acceso a equipamiento, servicios, infraestructura, entre otros y el aumento del valor del suelo que se genera de este) y cargas (sobrecostos para la población que se desprenden de la falta de acceso a equipamiento, servicios, infraestructura, entre otros) e insostenibilidad (social, ambiental, económica) de la ocupación del suelo, el cual se da en la mayoría de nuestro territorio de manera informal y/o en zonas de riesgo. Estas dinámicas de producción y ocupación del suelo tienen un impacto directo en las condiciones de habitabilidad de la población al afectar el contexto (habitabilidad externa) en el que se desenvuelven.

Según el 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.”

En este sentido, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento cuenta con dos programas para promover el desarrollo de suelo urbano sostenible: El Programa de Generación de Suelo Urbano (PGSU) y el Programa Nuestras Ciudades (PNC). Sin embargo, estos aún cuentan con ciertas limitaciones, puesto que también responden a las presiones para la expansión horizontal de las ciudades, perdiendo de vista la necesidad de densificar las áreas ya ocupadas de las ciudades.

El Programa de Generación de Suelo Urbano fue creado mediante D.S. N° 003-2012-VIVIENDA con la finalidad de contribuir a atender la demanda de suelo urbano con fines de vivienda social, servicios complementarios de infraestructura y de equipamiento. Sus objetivos son: a) urbanizar terrenos de propiedad del estado con aptitud urbana, b) recuperar espacios y predios deteriorados y/o subutilizados, c) promoción de inversiones encaminadas a un mayor y mejor uso del suelo. Sin embargo, su aplicación tiene las siguientes limitaciones:

- Limitado abastecimiento de agua y alcantarillado. Las factibilidades están supeditadas a inversiones públicas programadas para ejecutarse por las Empresa Prestadora de Servicios (EPS), Estas inversiones son aprobadas con un Plan Maestro Optimizado, los cuales generalmente no coinciden con los plazos previstos para la ejecución de los proyectos

inmobiliarios. Esto genera incertidumbre ante los potenciales postores para el abastecimiento de dichos servicios a los proyectos.

- Limitada intervención del PGSU sobre predios privados. El marco normativo actual limita la actuación de este programa en predios privados, así como el encargo al FMV para la organización y realización de los concursos.
- Limitados terrenos estatales con buenas condiciones. Se ha evidenciado que la SBN transfiere predios estatales que no cuentan con buenas condiciones para el desarrollo de proyectos inmobiliarios, tanto topográficas como de localización.
- Insuficientes mecanismos de coordinación para la transferencia de terrenos de propiedad de instituciones públicas: Un ejemplo de ello son los terrenos de propiedad de las fuerzas armadas, que cuentan con gran potencial para proyectos de vivienda (localización, accesibilidad, tamaño), pero que no han podido ser objeto de transferencia para fines de vivienda.
- Valuaciones de predios a valor comercial: Actualmente, el programa considera que las transferencias onerosas con fines de vivienda deben realizarse a valor comercial. Esto genera en algunos casos que el valor del predio estatal sea mayor que el valor de predios privados en su zona de influencia, desalentando las oportunidades de inversión.
- Limitada participación en predios tugurizados: El marco normativo del PGSU orienta este programa a la generación de suelo nuevo, antes que a la recuperación de suelo urbano existente.
- Desarrollo urbano no consolidado y parámetros urbanísticos incompatibles: En el ámbito de influencia de dichos terrenos encontramos escasa demanda efectiva, baja presencia de servicios básicos, poca accesibilidad, zonificaciones no compatibles, limitaciones de parámetros urbanísticos. Todos estos factores disminuyen las expectativas y desincentivan la participación de los promotores inmobiliarios.

El Programa Nuestras Ciudades (PNC) creado en el año 2012, mediante D.S. N° 005-2012-VIVIENDA, tiene como propósito lograr el desarrollo sustentable de las ciudades del Perú a través de la participación coordinada y concurrente de los tres niveles de gobierno, la población, el sector privado y la sociedad civil. Sin embargo, actualmente se aprecian las siguientes limitaciones:

- De acuerdo a la revisión del SIAF del año 2018, se debe señalar que el 79.9 % del gasto para ese año se ha concentrado fundamentalmente en la instalación de Huaros⁴⁷, a fin de dar mayor seguridad y garantizar la regularidad de los viajes de personas que tienen que cruzar ríos caudalosos, priorizando aquellos centros poblados que podrían verse afectados por el Fenómeno El Niño (FEN). Por otro lado, solo el 0.3 % del gasto se destina a fortalecer la gestión urbana de los gobiernos locales y el 13.6 % a que los centros poblados cuenten con instrumentos técnicos de gestión, sistemas de movilidad urbana, sistemas de espacios públicos y equipamientos de usos especiales mejorados.
- En este sentido, el PNC ha ido perdiendo su enfoque de lograr el desarrollo sustentable de las ciudades, para enfocarse en el mejoramiento de infraestructura de movilidad. Asimismo,

⁴⁷ Los huaros son sistemas de transporte por canastillas o cabinas mediante un cable extendido que une los lados de ríos o quebradas, en aquellas zonas en donde no existen puentes.

se ha concentrado en realizar labores de prevención y atención de emergencias para salvaguardar la vida de la población en situación de riesgo.

a. **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 urbana, el diseño compacto y la integración de nuevos barrios en la trama urbana, evitando la expansión y la creación de barrios marginales. Se propone que las ciudades compactas son más eficientes económicamente, por ejemplo, en la reducción de costos de dotación de servicios por ser más eficiente, y ecológicamente, ya que permiten 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. Esta 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, por ejemplo, en la concentración de población en las metrópolis y las ciudades mayores, porque esta sigue un crecimiento espacial de las ciudades de manera espontánea, especulativa y depredadora del suelo.

A nivel nacional, identificamos que las centralidades muy concentradas se dan a dos escalas. Por un lado, a nivel territorial nacional, donde Lima-Callao concentra notablemente la mayor cantidad de poder político, económico y social. Por 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 centralidades en lugar de estar equitativamente ubicadas en el territorio. Esto resulta en el uso ineficiente e insostenible del suelo ya que esta concentración produce un desequilibrio en la ocupación del territorio y una desproporción grande respecto a la distribución y organización de centros poblados del país, recogidas en el Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCEP), en el cual la centralización excesiva en la Metrópoli Nacional provoca desigualdades en oportunidades con los demás centros poblados.

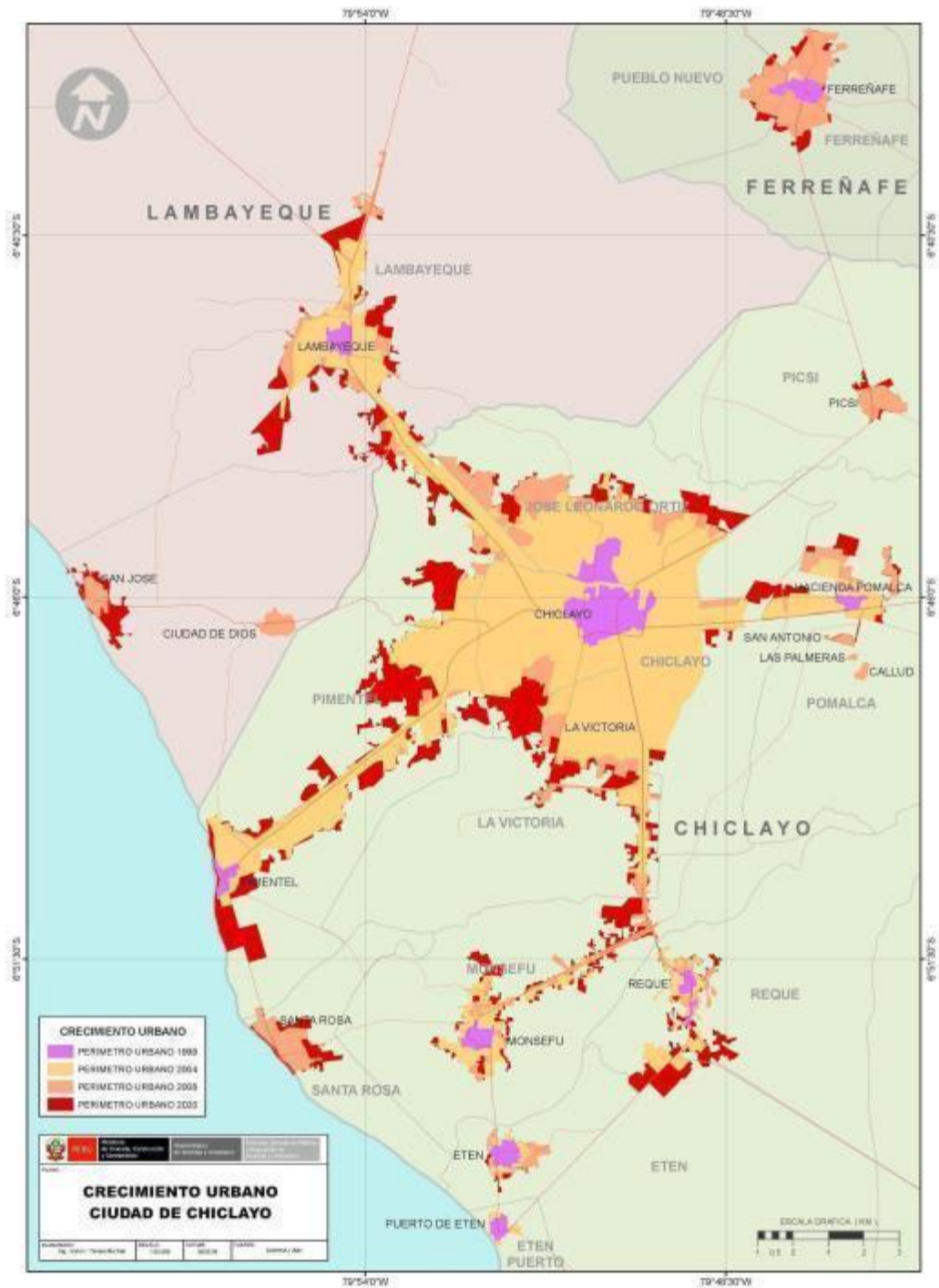
Es por ello que las tasas de ocupación y consumo del suelo son altas en relación al crecimiento poblacional; las ciudades con mayor población han urbanizado mayores extensiones de suelo no urbano en la última década. Por ejemplo, como indica el estudio de Periferia y WWF Perú (2019, p. 135), Lima ha 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 30 ciudades⁴⁸ tienen tasas de consumo de tierras, por encima de los valores

⁴⁸ El Primer Reporte sobre Indicadores Urbanos 2018, realizado por Periferia y la WWF Perú (2019), con un enfoque de sostenibilidad y resiliencia, está realizado en base a datos e información de 30 ciudades (25 ciudades capitales y 5 ciudades emergentes).

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).

En el caso de Chiclayo - Lambayeque el suelo ocupado que presentaba en el año 1999 era de 362.34 Ha, con centros poblados físicamente independientes como: Chiclayo, Lambayeque, Reque, Monsefú o Pimentel. Sin embargo, para el año 2004 la ocupación del suelo se incrementó a 5 803.64 hectáreas en total, produciéndose un proceso de conurbación entre Chiclayo, Lambayeque, Pimentel, Reque y Monsefú. En el año 2008 contaba con 7 603.03 hectáreas de suelo ocupado y para el año 2020 con 9 544.30 hectáreas aproximadamente.

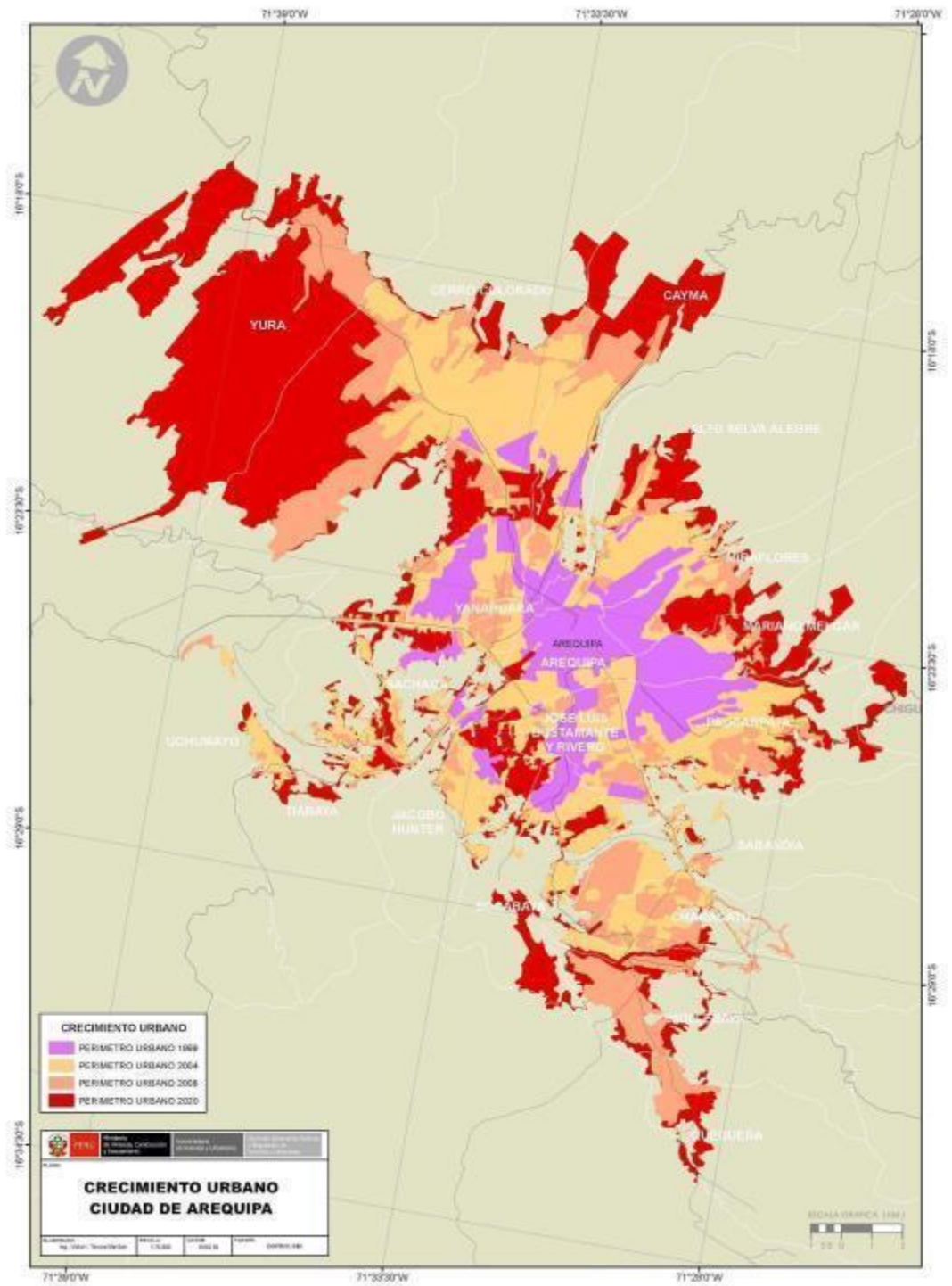
Figura N° 8: Crecimiento Urbano en la Ciudad de Chiclayo



Elaboración: DGPRVU, 2021

Asimismo, en el caso de Arequipa, el suelo urbano que presentaba en el año 1999 era de 3 447.00 Ha, Para el año 2004, ocupaba 10 653 Ha y en el año 2020 29 657.00 Ha aproximadamente.

Figura N° 9: Crecimiento Urbano de la Ciudad de Arequipa



Elaboración: DGPRVU, 2021

Centralización de la estructura territorial a nivel nacional

A escala nacional, la organización y distribución de centros poblados en el país es centralizado y macrocefálico. Es decir, 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).

Tabla N° 17: Población Censada urbana y Rural

POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN	
	URBANA	RURAL
29 381 884	23 311 893	6 069 991

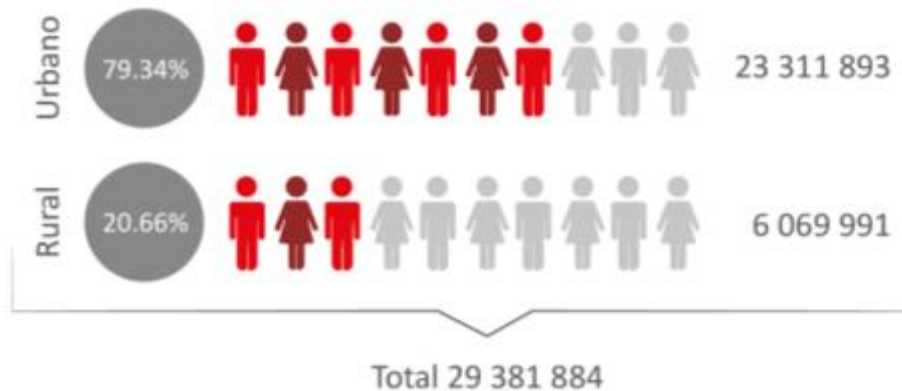
Fuente: Perú Resultados Definitivos 2017, INEI

Tabla N° 18: Población Censada urbana y Rural - Metrópoli Nacional

ÁMBITO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN	
		URBANA	RURAL
Provincia de Lima	8 574 974	8 5677 86	7 188
Provincia Constitucional del Callao	994 494	994 494	-

Fuente: Perú Resultados Definitivos 2017, INEI

Figura N° 10: Población censada urbana y rural



Fuente: Perú Resultados Definitivos 2017, INEI
Elaboración: MVCS, 2021

Más aún, según el mismo Censo, en el país se registraron un total de 94 922 centros poblados, de los cuales el 99.3% son considerados centros poblados rurales y sólo el 0.7% son centros poblados urbanos según la categorización del Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCEP)⁴⁹ (INEI, 2017). Sin embargo, si tenemos en cuenta la cantidad de población que vive en estos centros poblados rurales, la proporción se reduce a menos de un tercio de la población total del país. Estas cifras confirman la dicotomía entre concentración y dispersión que caracteriza la ocupación del territorio peruano.

Asimismo, de acuerdo con el Censo mencionado previamente la población urbana censada creció en 17.3% entre los años 2007 y 2017, aproximadamente 343 mil 454 personas por año, equivalente a una tasa promedio de 1.6% anual. Por otro lado, la población rural que se censó disminuyó en 19.4%, en el mismo período aproximadamente 146 mil 481 personas por año, con una tasa anual de -2.1%. (INEI, 2018 P5, CAP 1), dicho esto, se podría apreciar que el fenómeno de concentración y centralización en las ciudades tiene una tendencia creciente.

Tabla N° 19: Conformación del Sistema Nacional de Centros Poblados

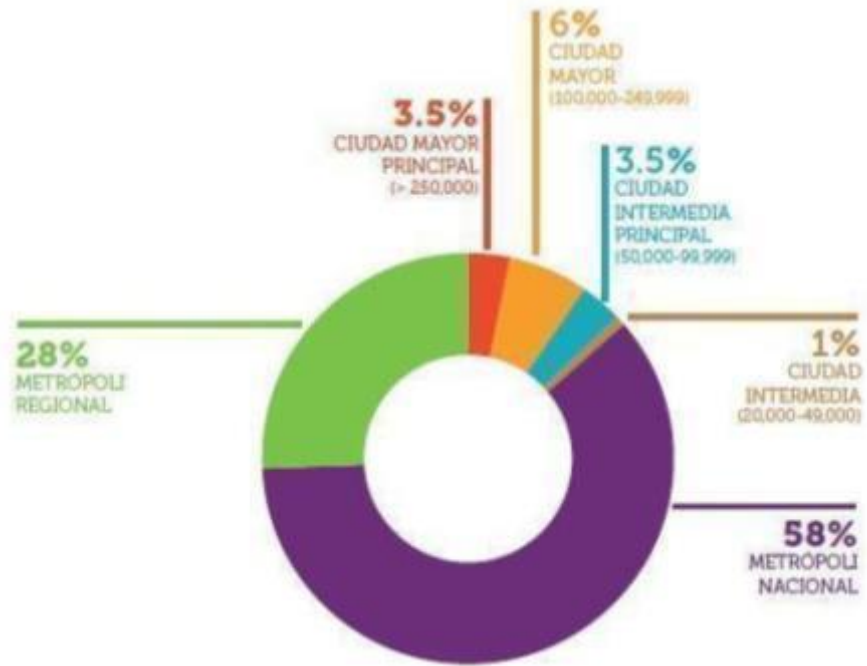
UNIDADES ESPACIALES DE PLANIFICACION	RANGO JERARQUICO	CATEGORIA	RANGO DE POBLACION	FUNCION URBANA	CIUDAD		POBLACION ESTIMADA AL 2025	
					ABS.	%	ABS.	%

⁴⁹ Según el SINCEP, un centro poblado es considerado urbano si tiene una población mayor a 2500 habitantes.

Sistema Nacional	1º	Metrópolis Nacional (Lima-Callao)	Mayor a 2'000,000 hab.	Centro Dinamizado or Principal	1	0,3	11,269,935	44,2
Macro Sistema	2º	Metrópolis Regional	500,001 a 2'000,000 hab.	Centro Dinamizado or Principal	8	2,3	5,514,197	21,6
Sistema	3º	Ciudad Mayor Principal	250,001 hasta 500,000 hab.	Centro Dinamizado or Principal	5	1,4	1,715,954	6,7
Subsistema	4º	Ciudad Mayor	100,001 hasta 250,000 hab.	Centro Dinamizado or Principal	11	3,0	1,883,299	7,4
	5º	Ciudad Intermedia Principal	50,001 hasta 100,000 hab.	Centro Dinamizado or Principal	20	5,5	1,391,271	5,5
	6º	Ciudad Intermedia	20,001 hasta 50,000 hab.	Centro Dinamizado or Principal	60	16,5	1,774,043	7,0
	7º	Ciudad Menor Principal	10,001 hasta 20,000 hab.	Centro Dinamizado or Principal	72	19,8	964,479	3,8
	8º	Ciudad Menor	5,001 hasta 10,000 hab.	Centro Dinamizado or Secundario	99	27,3	692,169	2,7
	9º	Villa	2,501 a 5,000 hab.	Centro Dinamizado or Secundario	87	24,0	296,994	1,2
TOTAL GENERAL					363	100,0	25,502,341	100,0

Fuente: D.S. N.º 022-2016-VIVIENDA

Figura N° 11: Población de las ciudades según SINCEP



Fuente: WWF-Periferia, 2018

Figura N° 11: Conformación del Centro Nacional de Centros Poblados



Fuente: RATDUS
Elaboración: DUDU, 2021

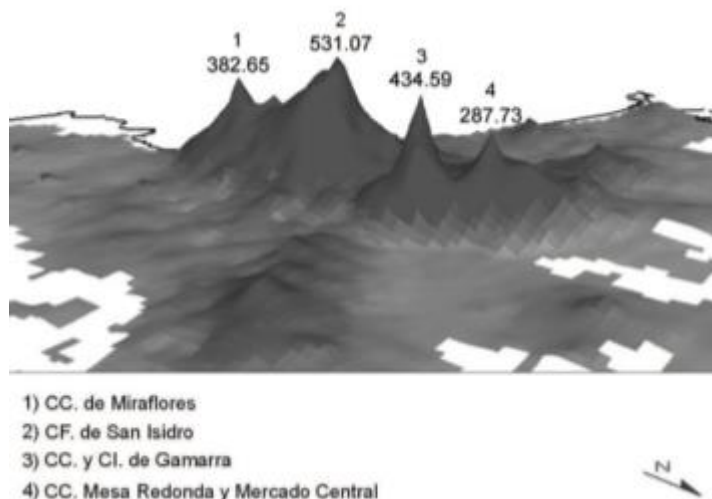
Por su parte, el documento “Perú, hacia un Sistema Integrado de Ciudades, una nueva visión para crecer”, elaborado por el Banco Mundial en el año 2015, indica que la “forma en que las ciudades se desarrollan se deriva de un complejo equilibrio de factores que interactúan entre sí. Entre otras cosas, la decisión de las empresas y de los trabajadores respecto de dónde establecerse depende de varios factores, como los salarios y los precios de los terrenos y bienes raíces, los impuestos, la calidad de los servicios e instituciones públicas, la conectividad, la presencia de capital humano especializado y polos de conocimiento, la profundidad de los mercados financieros, los costos por congestión y otras consideraciones culturales y medioambientales”. Es así que, el estudio señala que pese a la problemática con la que cuenta la Capital, “Lima es la mejor opción tanto para las empresas como para los trabajadores. Las empresas en Lima surgen porque enfrentan menos barreras de entrada en el mercado, se benefician de una oferta de servicios públicos más amplia y tienen acceso a servicios financieros”, ello debido a que los demás centros poblados del país incluidas las Metrópolis Regionales aún no son capaces de satisfacer estas condiciones, incluidas

las de habitabilidad. Si bien este es un tema complejo, la planificación y gestión urbana y territorial tiene el potencial de tener un impacto directo al poder influir en temas como los precios del terreno, la distribución de los servicios y la mejora en la conectividad a través de los espacios públicos.

Estructura urbana con centralidades muy concentradas a escala metropolitana

Las metrópolis cuentan con una estructura urbana basada en centralidades intraurbanas. Esto se refiere a las centralidades – zonas atractivas y atractoras – en la estructura urbana – en la ciudad. Tomando como ejemplo el caso de Lima, las estimaciones de cuál es la centralidad más importante varía según los criterios empleados. Por ejemplo, para Gonzales de Olarte y del Pozo Segura (2012), el Centro Financiero de San Isidro sería la principal centralidad en cuanto a extensión y concentración de actividades económicas, con una densidad laboral de 531 empleados por hectárea; mientras que para Vega-Centeno et. al (2019), la principal centralidad sería Mesa Redonda, en el Centro Histórico de Lima, en función a la concentración de flujo de personas.

Figura N°12: Principales centralidades en Lima según densidad laboral por hectárea



Fuente: Gonzales de Olarte y Del Pozo Segura, 2012

Vega Centeno et. al (2019) sugieren que Lima ha desarrollado una estructura policéntrica, con centralidades hacia el norte, sur y este: como El Emporio Textil de Gamarra (La Victoria) y la zona comercial de Miraflores, y más alejada en la escala jerárquica la zona comercial de Independencia y Puente Piedra y la concentración de servicios universitarios y comerciales de San Miguel. Más aún, señalan que “los centros principales, se encuentran en un radio de 13 kilómetros del centro fundacional [Centro Histórico de Lima], con excepción del centro de Puente Piedra, localizado a 20 kilómetros al norte” (p. 73).

Por otro lado, Gonzales de Olarte y del Pozo Segura (2012) sugiere que los cuatro centros más importantes de concentración laboral: Mesa Redonda, Gamarra, San Isidro y Miraflores, se ubican en una franja reducida de 7,8 km, y en la zona central de la ciudad, por lo que denomina a la estructura de Lima como la de un “poli-centrismo centralizado” (p. 49).

Los ejemplos mencionados enfatizan la concentración de las actividades comerciales y laborales en un área reducida de la metrópoli nacional. Esto demuestra la ineficiencia e insostenibilidad de la ocupación del suelo y tiene un impacto directo en las condiciones de habitabilidad de la población ya que para poder acceder a estos espacios la población tiene que movilizarse desde distintas partes de la ciudad hacia estas centralidades, generando costos excesivos en tiempo y dinero a los ciudadanos, como se explicará en el efecto 3.

b. 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 distintos usos de suelo. Tal como menciona el BID (2018):⁵⁰

"La financiación de un desarrollo urbano de calidad es una materia en la que la mayor parte de los países de América Latina presentan carencias importantes. En algunos países no existen fórmulas en esta materia, por lo que las municipalidades incurren en costos de urbanización importantes que benefician a los propietarios sin una contrapartida de retorno a la ciudad, desequilibrando los presupuestos municipales. En el caso de Perú existen algunos elementos de recuperación de plusvalía de carácter tributario, y existe una obligación de aportes de habilitación urbana gratuitos, pero entre las carencias actuales está la ausencia de sistemas de distribución equitativa de beneficios y cargas, o para obtención de suelos para vivienda social." (p.15)

Los mecanismos de captura de plusvalías presentan una 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.⁵¹ Por ejemplo, algunos estudios revelan que la proximidad a espacios públicos verdes eleva el valor de la propiedad en un 3%, mientras que otros estudios demuestran que el

⁵⁰ Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2018), Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L. “Propuestas de ordenamiento urbano territorial en Lima, Perú”

⁵¹ 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”

mejoramiento de los espacios públicos mejora las ventas de los negocios entre el 5% y el 15%⁵².

En el Perú, tal como se mencionó con anterioridad (causa indirecta 3c), la recaudación a través del Impuesto Predial es muy baja, representando solamente el 5.4% de los ingresos municipales recaudados. Sin embargo, los beneficios de la plusvalía pueden ser muy significativos. De acuerdo con el BID 2016, el paso de suelo rural a urbano puede multiplicar su valor hasta 4 veces en promedio. El aumento de densidades aumenta además el valor del suelo, con estimaciones empíricas (en Bogotá) que muestran que el paso de casas a edificios de 5 a 6 pisos puede elevar el precio del suelo entre 80% y 100%, dependiendo de la localización del sector y su estrato. Adicionalmente, la instalación de la infraestructura necesaria para la urbanización tiende a generar un valor mayor que su costo. Por ejemplo, en una muestra de 10 ciudades de América Latina y el Caribe, un paquete básico de servicios urbanos con un costo promedio de US\$25 por m² aumenta el valor de la tierra en más de US\$70.

Para evidenciar la inequidad en el reparto de cargas y beneficios entre los propietarios privados y la colectividad, se debe considerar que la localización relativa respecto a las centralidades y el acceso a infraestructura, servicios y equipamientos urbanos⁵³, son factores muy importantes en la formación de los precios del suelo. Esto responde a que los predios urbanos mejor ubicados y con mayor accesibilidad a los mercados de trabajo, zonas comerciales o áreas bien provistas de servicios urbanos, tienden a tener una mayor demanda efectiva y por lo tanto un mayor valor en el mercado⁵⁴.

Las ciudades, en su dimensión económica, funcionan como un centro de redistribución y los terrenos están sujetos a una fuente compleja de externalidades que afectan su valor tanto en función a su oferta y demanda en el mercado, como en función de las normas de uso del suelo, las inversiones públicas y las políticas de Estado. En ese sentido, los cambios de uso del suelo mediante normativas urbanísticas, inversiones públicas o mejoras en la infraestructura urbana, así como las actuaciones urbanísticas en mejoramiento o renovación urbana, generan incrementos del valor del suelo como consecuencia de inversiones o actuaciones públicas, que el Estado no está recuperando directamente y que son absorbidas por los propietarios del suelo.

En ese sentido, la Constitución vigente de 1993 define un modelo de desarrollo basado en la iniciativa privada, por lo que el rol del Estado tiene una capacidad limitada para exigir al particular que su propiedad cumpla con una función social. Desde el proceso de descentralización del Estado, los gobiernos regionales y locales vienen asumiendo mayores responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos locales. Sin

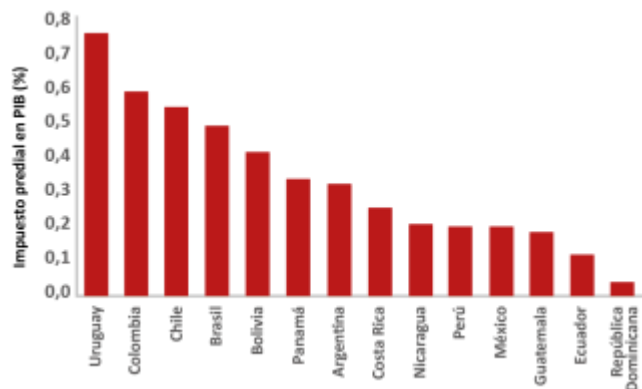
⁵² Véase: Programa Presupuestal 0109- Nuestras Ciudades, Anexo 2, página 7.

⁵³ Se considera servicios urbanos como aquellos que juntamente con la edificación (vivienda u oficina) le otorga a los usuarios de los predios urbanos, las facilidades necesarias para desarrollar sus actividades. Estos pueden ser Equipamientos Urbanos (Salud, Educación, Recreación, Seguridad, Comunales y otros) e Infraestructura Urbana (Saneamiento, Energía, Comunicaciones, Transportes y otros).

⁵⁴ Augusto Mendoza. "Aportes para la formulación de políticas públicas de promoción de soluciones de mercado para la generación de suelo urbano" (página 2).

embargo, su capacidad para financiarlos es limitada. En el caso específico de vivienda, el ingreso por concepto del Impuesto Predial es significativamente inferior al promedio de la región.

Figura N° 13: Impuesto Predial como porcentaje del PBI



Fuente: Lincoln Institute of Land Policy, Cláudia M. De Cesare (2016). "Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe"

c. **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)⁵⁵ 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).

Según Córdoba-Aguilar, en el caso de la periferia de Lima y Callao, la precariedad en las condiciones de habitabilidad en los asentamientos humanos o pueblos jóvenes, se

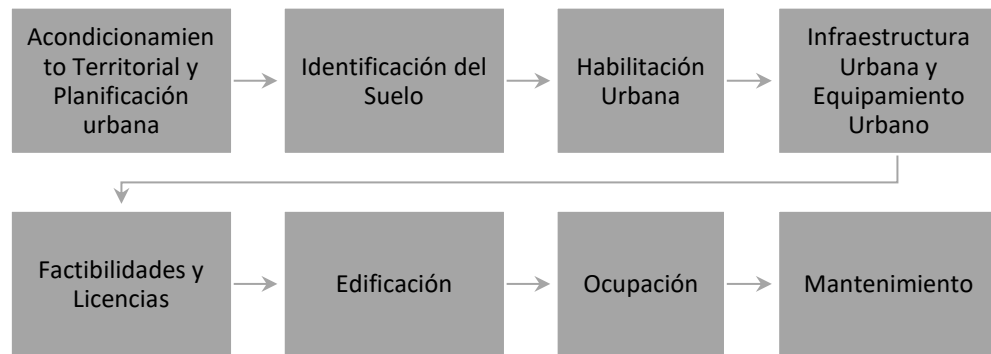
⁵⁵ "El ámbito del estudio consistió en el área de expansión urbana (nuevo suelo urbano) creada entre los años 2000 y 2018 en las 43 ciudades del país con más de 50.000 habitantes" (p. 4)

debe al acceso limitado de los servicios básicos como agua, energía, salud, etc (2017, p. 220).

Producción informal del suelo

El desarrollo ordenado del suelo urbanizable debe seguir la siguiente cadena de valor: planificación, determinación del suelo, dotación de infraestructura y servicios, licencias, urbanización, edificación, comercialización, ocupación⁵⁶.

Figura N° 14: Cadena de valor de la producción de la vivienda



Elaboración: DGPRVU tomando como base RAS Banco Mundial, 2015

- Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana: Se establece la regulación y la gestión urbana del centro poblado, determinando, entre otros, las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables del mismo.
- Identificación del suelo: Se identifica el suelo apto para la habilitación y se desarrolla un proyecto urbanístico en función a la norma urbana establecida. Considera los costos de adquisición, titulación y registro de la propiedad.
- Factibilidades y Licencias: Acto administrativo emitido por la Municipalidad mediante el cual autoriza la ejecución de una obra de habilitación urbana y/o edificación (Artículo 3 del reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado mediante decreto Supremo N°029-2019-VIVIENDA).
- Habilitación Urbana: Etapa mediante la cual se convierte un terreno rústico o eriazos a urbano mediante la ejecución de obras de accesibilidad e infraestructura urbana.
- Infraestructura Urbana y equipamiento Urbano: Ejecución de obras de infraestructura y de equipamiento en concordancia con lo establecido en los instrumentos de Planificación Urbana y el proyecto de habilitación aprobado.
- Edificación: Ejecución de un proyecto urbanístico, generalmente referido a la producción de viviendas.

⁵⁶ Elaborado sobre la base del Banco Mundial. (2015). Ras Programático - Planificación, suelo urbano y oferta de vivienda - RAS 2- Gestión de Suelo Urbano - Producto 1. Banco Mundial.

- Ocupación: Destino Final y uso del proyecto urbanístico.
- Mantenimiento: Acciones que ejecuta el propietario y la municipalidad para mantener la unidad inmobiliaria y el entorno construido.

Sin embargo, en las ciudades del País, el proceso sugerido anteriormente es habitualmente reemplazado por el proceso de urbanizaciones informales caracterizado por presentar las siguientes etapas:

- Ocupación del suelo: Ocurre tanto por la vía de las invasiones (tomas de suelo sin costo), como por las compras de lotes a parceladores informales (mercados ilegales o tráfico de terrenos). En muchos casos los dirigentes y la población despliegan distintas estrategias para mantener la posesión y evitar el desalojo.
- Autoconstrucción: Una vez ocupado el suelo, se construye sin asistencia técnica de un ingeniero civil, arquitecto, o profesional capacitado; y de manera progresiva, en función a las necesidades de las familias y al ciclo de vida de los hogares.
- Dotación de infraestructura y servicios: Una vez que ya se cuenta con un lote y una vivienda en proceso de construcción o construida en etapa inicial, la población se organiza para solicitar el acceso a redes de servicio domiciliario, como agua, desagüe y luz, así como muros de contención. La rapidez de la puesta en operación de esta infraestructura y servicios depende de la capacidad de gestión de cada asentamiento humano, por lo que el tiempo de demora es variable.
- Titulación: Aunque con la dotación de servicios e infraestructura se valide, tácitamente, la tenencia del suelo; el siguiente paso es obtener la garantía legal de seguridad de tenencia, dada por el título de propiedad, o la formalización jurídica.
- Urbanización y autoconstrucción progresiva: La vivienda seguirá construyéndose en función a los cambios en el ciclo de vida familiar, así como la urbanización progresiva del asentamiento, mediante la inversión en pistas, veredas y equipamientos urbanos.

Figura N° 15: Secuencia informal de desarrollo del suelo



Elaboración Propia DGPRVU, sobre la base de Paul Barros.

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° 16: Círculo de la informalidad



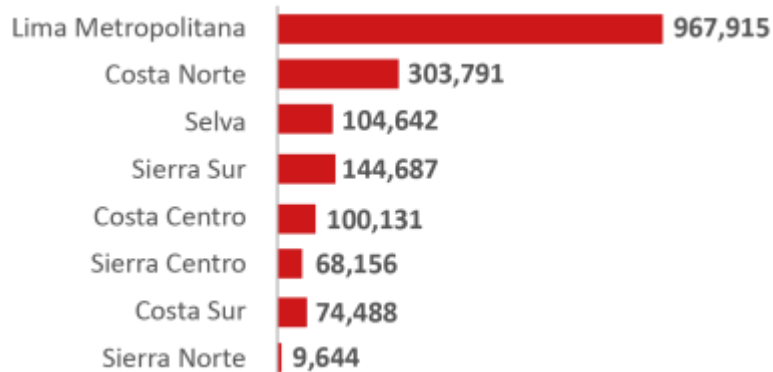
Fuente: Elaboración MVCS

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”⁵⁷), que no garantizan la calidad del hábitat, y en donde en el año 2012 vivían un total de 1’ 809,454 hogares (INEI, 2012).

Figura N° 17: Perú, 2012: Número de Hogares que viven en BUM (en centros poblados de más de 20 mil habitantes)

⁵⁷ Barrio urbano-marginal, BUM. Núcleo urbano caracterizado, por presentar altos niveles de pobreza monetaria y no monetaria y carecer, total o parcialmente, de servicios de infraestructura y de servicios de equipamiento



Fuente: INEI, 2012.

Con el transcurso de los años, y tomando como referencia el año 1993, las zonas de ocupaciones urbanas informales han aumentado en cantidad y población al año 2007, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N° 20: Evolución de los Barrios Urbano Marginales – BUM

	1993	2002	2007
BUM a nivel nacional	2,998	7,419	8,940
Población BUM a nivel nacional	4'473,675	7'717,336	7'642,658
BUM en Lima	1,147	2,705	4,453
Tasa de Crecimiento de BUM			65%
Población BUM Lima	2'188,415	2'072,245	4'105,884
Tasa de Crecimiento de Población BUM			98%

Fuente: INEI, 2012

Elaboración: MVCS

La proporción de la población de las ciudades que reside en estas zonas también ha incrementado. Tomando como ejemplo el caso de Lima se puede ver un incremento de 17% en 1961 a 48% en el 2007 (Calderón Cockburn, 2014).

Tabla N° 21: Evolución de los BUM en Lima 1961 – 2007

AÑO	POBLACIÓN LIMA	POBLACIÓN BUM	%	Nº BUM	POBLACIÓN BUM/ Nº BUM
1961	1845910	316,426	17	187	1692

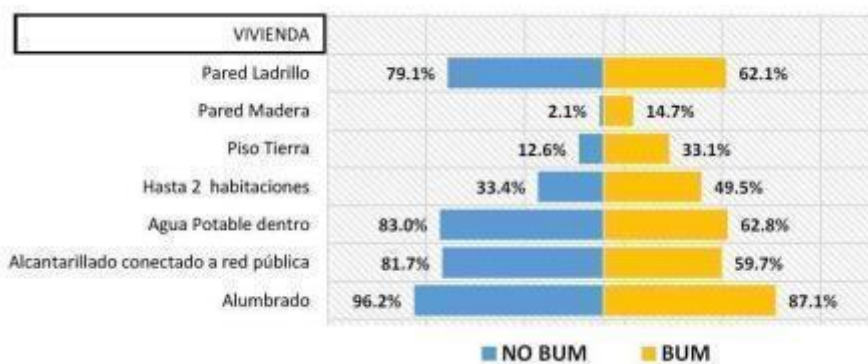
1970	3302523	761,755	23	237	3124
1976	s.i	1,113,000	-	319	3489
1981	4608010	1,459,865	32	408	3578
1993	6345806	2,188,415	34	1147	1907
2002	s.i	3,416,204	-	4800	-
2007	8472935	4,105,884	48	4453	922

Fuente: Julio Calderón Cockburn, 2014

Incentivos para la producción informal del suelo

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, estas tienen varias limitaciones en cuanto a los materiales utilizados en su vivienda como al acceso a los servicios básicos como agua, alcantarillado y electrificación, como se puede apreciar en la siguiente figura.

Figura N° 18: 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. Sin embargo, como mencionan Espinoza y Fort (2020^a) 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.

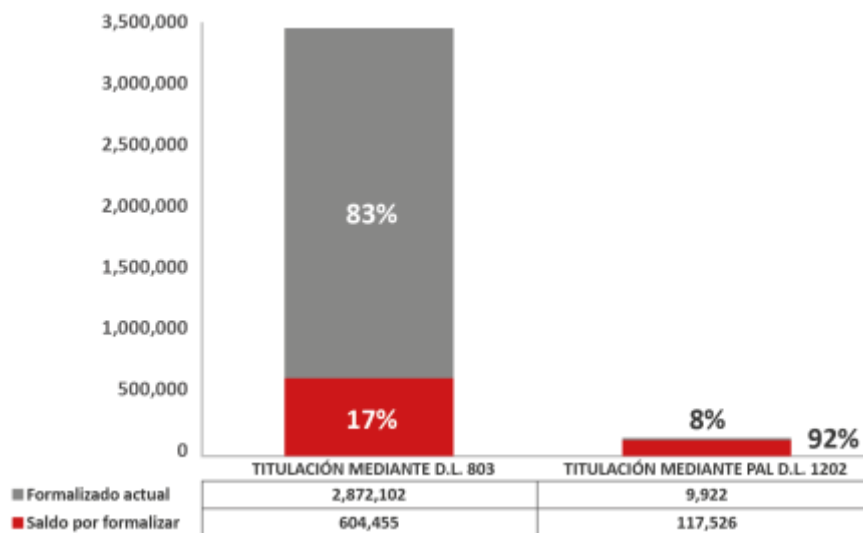
Por su parte, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI ha estimado que los predios informales ocupados hasta el año 2004, pasibles de ser formalizados al amparo del Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, y de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, ascienden a 3 millones 476 mil 557 predios. De estos, de acuerdo con el último reporte alcanzado por COFOPRI, a junio de 2020, ya se han entregado 2 millones 872 mil 102 lotes, quedando un saldo por formalizar de 604 mil 455 predios, en esta modalidad. La mera existencia de COFOPRI y la función de formalización de la propiedad que este cumple forma parte de la estructura de incentivos que fomentan la producción informal de suelo.

Por otro lado, los predios pasibles de ser formalizados mediante la modalidad de Programa de Adjudicación de Lotes (PAL), de acuerdo con la información preliminar de COFOPRI⁵⁸; es decir aquellas ocupaciones ocurridas entre 2005 hasta 2010, ascendían a 127 mil 448 lotes, de los cuales, a julio de 2020, COFOPRI ya había titulado a 9 mil 922 lotes; quedando un saldo de 117 mil 526 lotes.

Como se muestra en el gráfico siguiente, mientras que en la modalidad de titulación al amparo del Decreto Legislativo N° 803, existe una brecha por formalizar del 17%; en la modalidad de PAL, la brecha es del 92%. Asimismo, la sumatoria de los saldos por formalizar ascendería a 721 mil 981 predios.

Figura N° 19: Perú, 2020: Predios formalizados y brecha de formalización por modalidad

⁵⁸ Información enviada en agosto de 2020



Fuente: COFOPRI, 2020

A fecha de junio de 2020, COFOPRI ha titulado a 2 millones 902 mil 192 lotes (contando todas las modalidades). De estos, sobresalen las titulaciones masivas que representan 99% de los lotes titulados. Cabe destacar que los lotes titulados mediante prescripción adquisitiva apenas representan el 0,7 % del total de lotes titulados por COFOPRI desde su creación.

Como mencionan Espinoza y Fort (2020b) “desde hace al menos seis décadas el Estado peruano ha adoptado una política dual respecto al desarrollo urbano” que incluye dos estructuras paralelas. Una, que incluye “un cúmulo de normas que regulan los procesos de urbanización y producción de vivienda formal” y otra un “régimen paralelo que no solo tolera la ocupación informal/ilegal de terrenos y la construcción informal de vivienda, como una manera de ofrecer soluciones de habitabilidad para los estratos más pobres, sino que ofrece canales bien establecidos para facilitar el tránsito de dichas situaciones precarias hacia la formalidad” (p. 12). Entre estos canales resaltan: “provisión gratuita de infraestructura de agua y saneamiento, pistas y parques, y eventualmente, título de propiedad” (p. 12).

d. **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 ellas.

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. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, 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 Riesgo⁵⁹.

Tabla N° 22: Población en zonas de Muy Alto Riesgo en 4 Regiones del País

REGIÓN	ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN (AI)	POBLACIÓN RIESGO ALTO	POBLACIÓN RIESGO MUY ALTO	POBLACIÓN TOTAL (AI)	% POBLACIÓN PATEN RIESGO MUY ALTO (AI)
Región Ancash	PDU Santa - Coischo	0	14355	399041	9%
	PDU Chimbote - Nuevo Chimbote	0	19537		
	PDU Huarney	4179	2976		
	Totales	4179	36868		
Región Lima	PDU Paramonga	0	5000	24596	22%
	PDU Pampa Libre	4739	378		
	Totales	4739	5378		
Región Ica	PDU Ica	81203	16520	344711	5%
	Totales	81203	16520		
Región Tumbes	PDU Tumbes - Puerto Pizarro	13652	27351		23%
	PDU San Pedro de los Incas	6632	4198		
	PDU Caleta La Cruz	1260	2976		
	PDU Cancas - Punta sal	872	2079		
	Totales	22416	36604		

Fuente: DGPRVU. Equipos Técnicos para la Elaboración de PAT y PDU en el marco de la Reconstrucción con Cambios

Más aún, el RENAMU 2019 que el 93.3% de Municipalidades a nivel nacional se informaron que registraron a peligros de origen natural e inducidos por la acción humana, como se muestra en la tabla a continuación.

Tabla N° 23: Porcentaje de municipalidades que registraron peligros de origen natural e inducidos por la acción humana

⁵⁹ Los datos han sido elaborados con información de los Censos Nacionales 2017. La condición de riesgo ha sido establecida mediante criterios de inundación fluvial (desborde de ríos) y pluvial (a causa de intensas lluvias).

	N° de municipalidades	%
Municipalidades que informaron que registraron peligros de origen natural e inducidos por la acción humana	1,749	93.3%
Municipalidades que informaron que no registraron peligros de origen natural e inducidos por la acción humana	125	6.7%
Total de Municipalidades	1,874	100.0%

Fuente: RENAMU, 2019

Tabla N° 24: Peligros de origen natural e inducidos por la acción humana

Peligro	N° de municipalidades	%
Sismos	476	27.2
Aluviones	101	5.8
Deslizamientos de tierra	790	45.2
Derrumbes de cerros	477	27.3
Huacos	617	35.3
Granizadas	513	29.3
Friajes	122	7.0
Heladas	677	38.7
Nevadas	255	14.6
Lluvias intensas	1,348	77.1
Tormentas eléctricas	330	18.9
Inundaciones	576	32.9

Sequías	559	32.0
Vientos fuertes	728	41.6
Incendios forestales	375	21.4
Incendios urbanos	442	25.3

Fuente: RENAMU, 2019

El MVCS frente a esta problemática, en el marco del Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres – PREVAED, cuya entidad rectora es la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Programa Nuestras Ciudades, programa sectorial, realiza acciones para reducir el riesgo de inundaciones en los centros poblados, interviniendo en el mantenimiento de cauces a través del citado Programa Presupuestal. Ello como parte de las acciones del Sector Vivienda desarrolla en el marco de sus funciones, a fin de contribuir con resolver el problema público planteado. En ese sentido, al año 2019, ha ejecutado lo siguiente:

Tabla N° 25: Indicador de Desempeño del PP 068 del programa sectorial PNC

Producto	Indicador de Desempeño	Valor Histórico del Indicador				
		2016	2017	2018	2019	
Desarrollo de Medidas de intervención para la protección física frente a peligros	Porcentaje en Km² intervenidos con medidas estructurales y no estructurales en puntos críticos frente a desastres	-	15.00%	11.00%	10.07%	20.00%

Fuente: Programación de Indicadores de Desempeño - PP 068 del programa sectorial PNC

Esta tabla muestra únicamente los productos ejecutados por el programa sectorial Programa Nuestras Ciudades en el marco del PP 068.

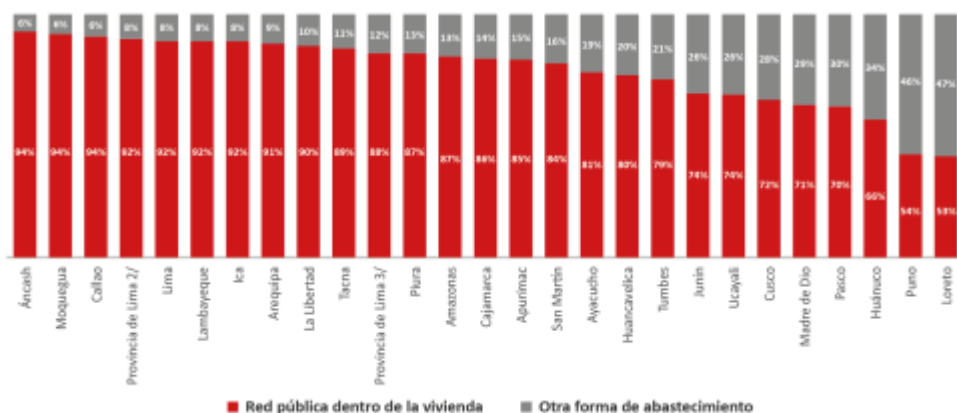
En el caso de las ciudades mineras, se identifica que los procesos de urbanización se guían de los efectos de la actividad económica principal. Moschella (2019) y Gonzales (2017) muestran que para los casos de Huamachuco en La Libertad y Cajamarca, el desarrollo de la actividad minera produce migraciones 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..

e. **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.

Figura N° 20: Perú, 2019: Porcentaje de viviendas con abastecimiento de agua mediante red pública dentro de la unidad, versus otras formas de abastecimiento ^{1/}, por departamentos.



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

1/Otras formas de abastecimiento incluye: Red pública fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación; Pilón o pileta de uso público; Camión - cisterna u otro similar; Pozo (agua subterránea); Manantial o puquio; Río, acequia, lago, laguna; Otro; Vecino.

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

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

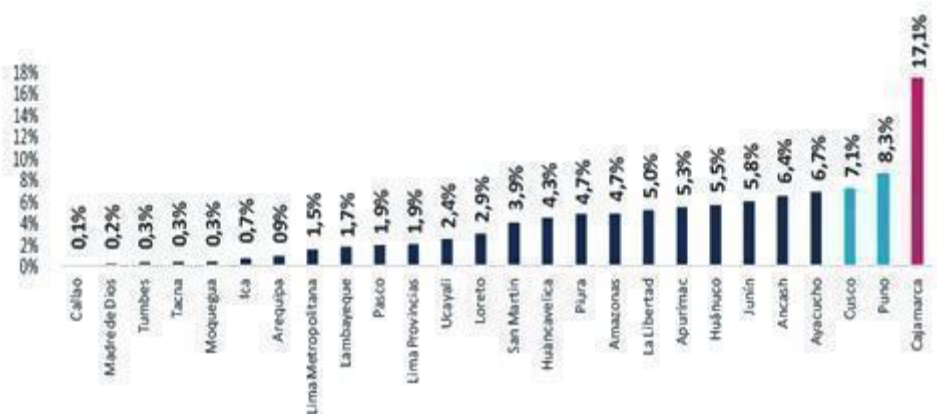
El proceso de consolidación de las zonas de ocupación informal, es decir el suelo que se produce y ocupa primero y se dota de servicios posteriormente presenta dos

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 como modelo de producción y ocupación del suelo tanto a nivel del Estado (los sobrecostos que se desprenden

Un estudio realizado por 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”.*

El Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 267-2019-EF, indica que según el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) a 2025, publicado por el MINEDU en el año 2015, y posteriormente actualizado, el 45% de los locales educativos se encuentran en alto riesgo de colapso, siendo Cajamarca y Cusco las regiones con mayor número de locales educativos que requieren sustitución total o parcial de sus edificaciones.

Figura N° 21: Porcentaje de locales educativos que requieren sustitución total o parcial según región

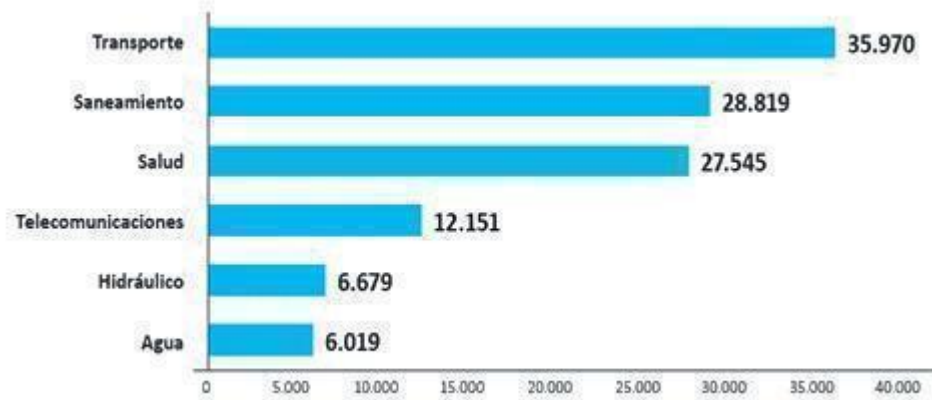


Fuente: Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, 2019

Asimismo, concluye que en el corto plazo existe una brecha de infraestructura de acceso básico de 117 183 000 millones de soles, de los cuales el sector Transportes cuenta con una brecha del 31% (S/. 35 970 000) y el sector Salud una brecha del 24% (S/. 24 545 000). Al largo plazo (20 años) estima que la brecha de infraestructura de acceso básico de 363 452 000 millones de soles, de los cuales el 44% (S/. 160 958 000)

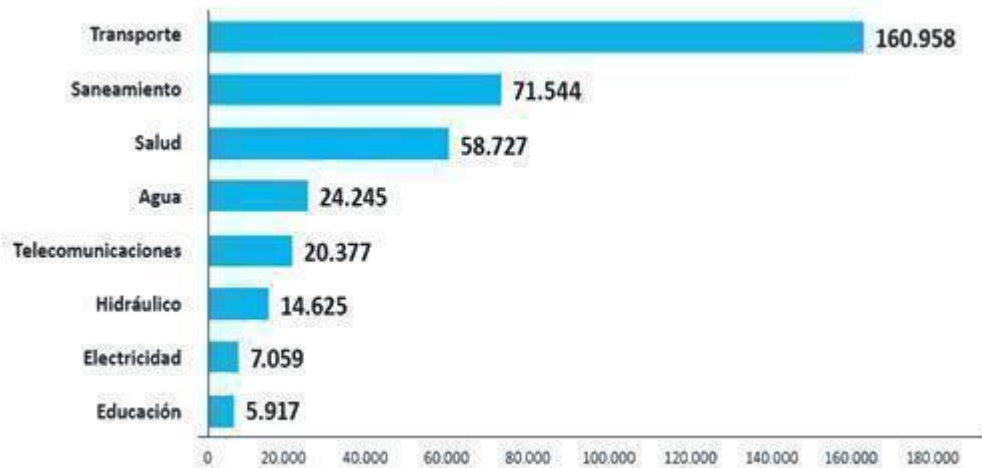
de la brecha se concentra en el sector Transportes, el 16% (S/. 58 727 000) en el sector Salud, y el 2% (S/. 5 917 000) en el sector educación.

Figura N° 22: Brecha de infraestructura de corto plazo (millones de soles)



Fuente: Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, 2019

Figura N° 23: Brecha de infraestructura de largo plazo (millones de soles)



Fuente: Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, 2019

Cabe precisar, que los Planes de Desarrollo Urbano, en su análisis identifican, entre otros, el déficit existente de los equipamientos urbanos de un centro poblado, proyectando los requerimientos que se necesitarían en el horizonte del estudio del Plan (10 y/o 20 años según el Plan). En ese sentido, los Planes en las áreas urbanas y/o urbanizables establecen reservas para dichos equipamientos con el fin de cubrir el déficit y los requerimientos a futuro de los mismos, siendo ello parte de las acciones que se realizan en materia urbana para reducir dichas brechas.

3. 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”.

El artículo 5 de la Norma Técnica G.010, Consideraciones Básicas del Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), establece que para garantizar la seguridad de las personas, la calidad de vida y la protección del medio ambiente, las habilitaciones urbanas y las edificaciones, deben proyectarse y construirse, satisfaciendo las condiciones de seguridad, funcionalidad, habitabilidad, adecuación al entorno y protección del medio ambiente. Es decir que las soluciones habitacionales no solo están relacionadas a la habitabilidad interna propia de la vivienda, sino también a su adecuación con el entorno de manera que permita integrar a las características particulares de la zona armónicamente.

Asimismo, el citado Reglamento se basa en 5 principios generales y para lograr su objetivo, los cuales son:

a) **La seguridad de las personas**, creando espacios adecuados para el desarrollo de las actividades humanas, buscando garantizar la salud, la integridad y la vida de las personas que habitan una vivienda o concurren a los espacios públicos; así como, establece condiciones que deben cumplir las estructuras y las instalaciones con la finalidad de reducir el impacto sobre las edificaciones y la infraestructura urbana, de los desastres causados por eventos naturales o los provocados por las personas;

b) **La calidad de vida**, logrando un hábitat urbano sostenible, capaz de otorgar a los habitantes de los centros poblados, espacios que reúnan condiciones que les permitan desarrollarse integralmente tanto en el plano físico como espiritual. Garantizar la ocupación eficiente y sostenible del territorio con el fin de mejorar su valor en beneficio de la comunidad. El suelo para ser usado en actividades urbanas debe habilitarse con vías y contar con los servicios básicos de agua, desagüe, electrificación y comunicaciones, que garanticen el uso óptimo de las edificaciones y los espacios urbanos circundantes. Proponer el empleo de tecnologías capaces de aportar soluciones habitacionales que incrementen el bienestar de las personas. Reconocer el fenómeno de la globalización como vehículo de conocimiento en la búsqueda de respuestas a los problemas de los centros poblados;

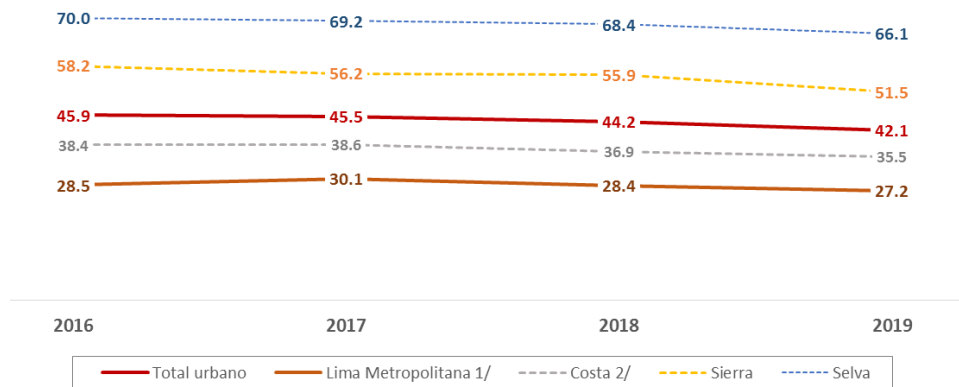
c) **La seguridad Jurídica**, promoviendo y respetando el principio de legalidad y la jerarquía de las normas, con arreglo a la Constitución y el Derecho. Las autoridades que intervienen en los procedimientos de Habilitación Urbana y de Edificación, lo harán sin discriminación entre los administrados, otorgándoles trato igualitario y resolviendo conforme al ordenamiento jurídico;

d) **La subordinación del interés personal al interés general**, la ejecución de las Habilitaciones Urbanas y las Edificaciones deben considerar el interés general sobre el interés personal, a fin de lograr un desarrollo urbano armónico que respete los derechos adquiridos de las personas;

e) **El diseño universal**, promueve que las habilitaciones y edificaciones sean aptas para el mayor número posible de personas, sin necesidad de adaptaciones ni de un diseño especializado, generando así ambientes utilizables equitativamente, en forma segura y autónoma para toda persona sin importar su condición física.

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 esta Política 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 habitantes⁶⁰, estimándose que cerca de 2.9 millones vivirían en “tugurios”.

Figura N° 24: Perú, 2019: Porcentaje de población viviendo en tugurios, según ámbitos territoriales



Fuente: INEI, ENAHO 2019

En cuanto a los servicios básicos se considera principalmente el acceso a ellos. De acuerdo al Reporte Nacional de Indicadores Urbanos 2018⁶¹, que analiza 30 ciudades (las 25 ciudades

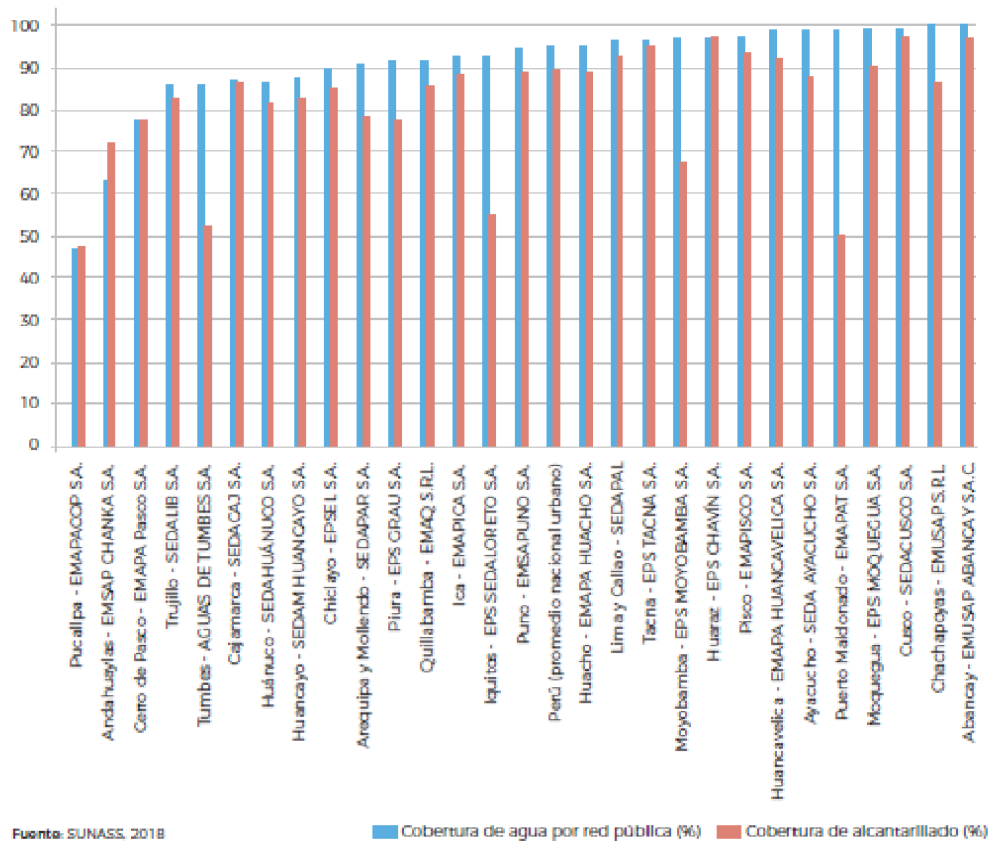
⁶⁰ De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO 2019, la provincia de Lima tenía a ese año, 9.5 millones de habitantes, mientras que la Provincia Constitucional del Callao tenía 1 millón de habitantes.

⁶¹ Periferia, WWF (2018), Ciudades del Perú: Primer Reporte Nacional de Indicadores Urbanos 2018 - Con un enfoque de sostenibilidad y resiliencia

capitales de región y 5 ciudades emergentes), de las ciudades estudiadas encontraron que un total de 21 ciudades (70%) tienen una cobertura de agua potable mayor al 90%, lo que se considera aceptable bajo los parámetros de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES – BID); 7 ciudades (23%) se encuentran rezagadas y tienen una cobertura de agua potable entre 75 y 90%, mientras 2 ciudades (Pucallpa y Andahuaylas) (7%) tienen una cobertura menor al 75%, encontrándose en situación crítica (Figura 25).

En cuanto a la cobertura de la red de desagüe, los rangos van entre 47% para la ciudad de Pucallpa y 97% para Huaraz, con un promedio nacional para el periodo 2017 de 88.7% (INEI 2018). Hay 24 ciudades (80%) que tienen una cobertura de red de desagüe mayor al 75%, lo que se considera aceptable bajo los parámetros de ICES BID; 2 ciudades (7%) están rezagadas y tienen una cobertura de desagüe entre 60 y 75%; mientras 4 ciudades (Pucallpa, Tumbes, Iquitos y Puerto Maldonado) (13%) tienen una cobertura menor al 60%, encontrándose en situación crítica.

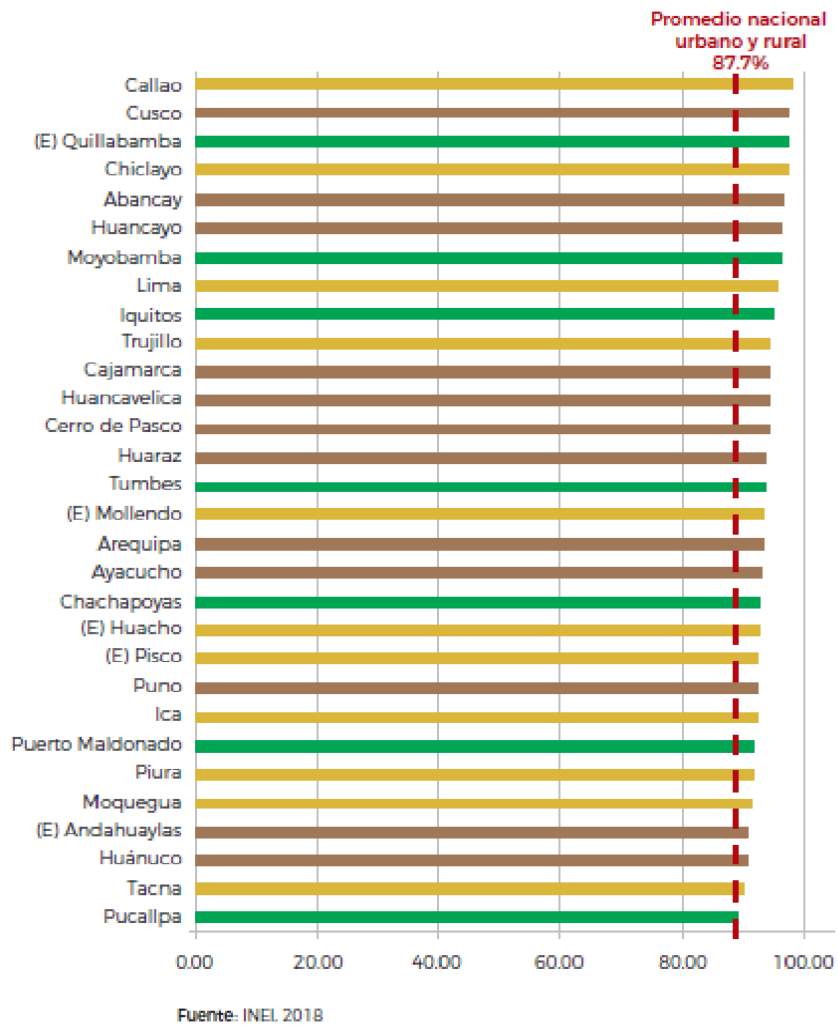
Figura N° 25: Cobertura de agua por red pública (% población con conexión dentro o fuera de la vivienda) y cobertura de alcantarillado (% población con conexión dentro o fuera de la vivienda) 2017 por ámbito de la EPS



Fuente: Periferia 2018

El porcentaje de viviendas que cuentan con conexión a alumbrado eléctrico en las 30 ciudades analizadas en el Reporte, varía entre 89 y 98%, todas por encima del promedio nacional (urbano y rural) de 87.7%. Aún existen sectores urbanos sin este servicio, generalmente ubicados en zonas sin habilitar, ocupadas de forma precaria por invasión (Figura 26). De acuerdo a la categorización del ICES BID, 29 ciudades (96.67%) se encuentran dentro de los rangos aceptables, mientras que solo una (3.33%) se encuentra rezagada. Esta última es la ciudad de Pucallpa, que se encuentra levemente por debajo de 90%.

Figura N° 26: Viviendas con alumbrado eléctrico (% por ciudad) 2017



Fuente: Periferia 2018

a. **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.

Dicho esto, cabe recalcar que al año 2018, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Estados Presupuestales 2011-2018, el 10,4% de los hogares a nivel nacional tienen

déficit habitacional, alcanzando el área rural el porcentaje de 17,6%, mientras que el área urbana un 8,3%.

Limitada oferta de 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. Los préstamos a través de entidades financieras se otorgan hasta en un periodo de 25 años de endeudamiento.

El programa de Vivienda de Interés Social, denominado “**Techo Propio**”, está dirigido a las familias con ingresos familiares mensuales que no excedan el valor de S/. 3,715. Las familias que cumplan con los requisitos establecidos por dicho programa deben acudir a una Entidad Técnica que desarrolle proyectos de viviendas cuyo monto no debe exceder los S/. 85,700. Una vez cumplidos los requisitos y ser avalado por una entidad financiera para acceder a un crédito, el programa otorga un Bono Familiar Habitacional (BFH) de S/. 37,625; un subsidio otorgado por el Estado de manera gratuita como recompensa de esfuerzo a su ahorro. El valor varía de acuerdo con la modalidad a la que la familia postule. Los proyectos de viviendas que entregan las Entidades Técnicas cumplen con las normativas aplicables y con los servicios básicos de luz, agua y desagüe.

Asimismo, a través de las Entidades Técnicas, pequeñas unidades de negocio como empresas naturales o jurídicas registradas en el **Fondo Mivivienda**, ofrecen en el mercado viviendas de interés social para familias de bajos ingresos. Uno de los aspectos positivos es que el Estado a través de las Entidades Técnicas puede cubrir la brecha de la demanda habitacional para familias de bajos ingresos salariales, y conforme se aprueba un crédito por una entidad financiera, el estado le desembolsa dicho bono con el fin de reducir el costo de la vivienda. Un aspecto negativo, puede vincularse a la forma de hacerse vivienda; toda vez que estas se desarrollan a nivel nacional, siendo el Perú un país multicultural y geográficamente diverso, se ejecutan en base a módulos básicos que, muchas veces, no reflejan la realidad de su entorno; asimismo, al aumentar el valor del suelo se produce un aumento en el costo de la vivienda; aumento que es compensado bajando la calidad de los materiales y acabados en las viviendas, a fin de mantener su accesibilidad para las familias así como la rentabilidad en la venta de las mismas.

Mediante estudios realizados por el Fondo Mivivienda en el año 2018, que analiza la demanda efectiva en comparación a la oferta de vivienda, identifica que existe una demanda efectiva en Lima Metropolitana y el Callao de 99,387 viviendas por debajo

de los \$ 130,000 de los cuales el mercado inmobiliario oferta entre los programas de MiVivienda y Techo Propio un total de 12,090 bonos para adquisición de Viviendas de Interés Social; por lo tanto se verifica que el estado cubrió una brecha del 12% de la demanda efectiva de vivienda. Es por ello que el sector público, a través de sus programas de viviendas, incentiva a las Entidades Técnicas (Empresas desarrolladoras) a ofertar más viviendas para el acceso de familias que requieren una vivienda nueva, otorgándoles un financiamiento para ejecutar dichos proyectos y a la vez a las familias, que cumplen con requisitos legales y financieros, un bono para reducir la cuota inicial (10%) del total del valor del inmueble.

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 Mi Vivienda (NCMV), y el 4% se produce mediante Techo Propio (modalidad AVN)⁶²” (p. 8). Esto resalta los bajos porcentajes de vivienda resuelta mediante los programas de vivienda de interés social.

Por su parte el Programa de Nacional de Vivienda Rural - PNVR del MVCS, indica a través del Programa Presupuestal 0111 “Apoyo al Hábitat Rural” del año 2019, que al año 2017 el déficit habitacional en el área rural era de 295 605 viviendas, de las cuales 6 604 viviendas presentan un déficit cuantitativo y 288 701 viviendas un déficit cualitativo. La población objetivo del Programa es aquella que pertenece a hogares pobres y extremadamente pobres, ubicados en el ámbito geográfico nacional, que vienen presentando un déficit habitacional cualitativo en las variables: materialidad irrecuperable y hacinamiento; es decir su población objetivo considerando las variables mencionadas, asciende a 121 547 viviendas al año 2017.

El PNVR tiene como indicador de desempeño “Adecuadas condiciones en las viviendas de las familias rurales en situación de pobreza o pobreza extrema”, y hasta el año 2019 ha venido ejecutando acciones respecto a dos indicadores: (i) Porcentaje de hogares rurales en situación de pobreza y pobreza extrema que cuentan con viviendas con material adecuado (materialidad) y (ii) Porcentaje de hogares rurales en situación de pobreza y pobreza extrema que cuenta con viviendas sin hacinamiento (hacinamiento), tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla N° 26: Indicador de Desempeño del PP 0111 - PNVR

Indicador de Desempeño	Nombre de Indicador	Valor Histórico del Indicador			
		2016	2017	2018	2019

⁶² 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.

Adecuadas condiciones en las viviendas de las familias rurales en situación de pobreza o pobreza extrema	Porcentaje de hogares rurales en situación de pobreza y pobreza extrema que cuentan con viviendas con material adecuado (materialidad)	33.0%	11.6%	16.9%	13.7%	5.1%
	Porcentaje de hogares rurales en situación de pobreza y pobreza extrema que cuenta con viviendas sin hacinamiento (hacinamiento)	4.76%	1.68%	2.44%	1.98%	0.74%

Fuente: Programación de Indicadores de Desempeño PP 0111 Programa Apoyo al Hábitat Rural (PNVR)

Desincentivos para proyectos de vivienda social nueva

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 & 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 periféricas⁶³ donde el precio del suelo es más económico, generando la extensión de la estructura urbana (difusa), lo cual redundaría en el aumento del precio del suelo mejor localizado, y genera un mayor gasto para la población, en tiempo y dinero destinado al traslado.

En el Perú, estimaciones del Banco Mundial señalan que el precio del suelo representa aproximadamente el 17% del precio de una Vivienda de Interés Social y entre el 30% y 40% de una vivienda a valor de mercado.

Tabla N° 27: Estimación de Estructura de Costos Promedio de la Producción de Vivienda

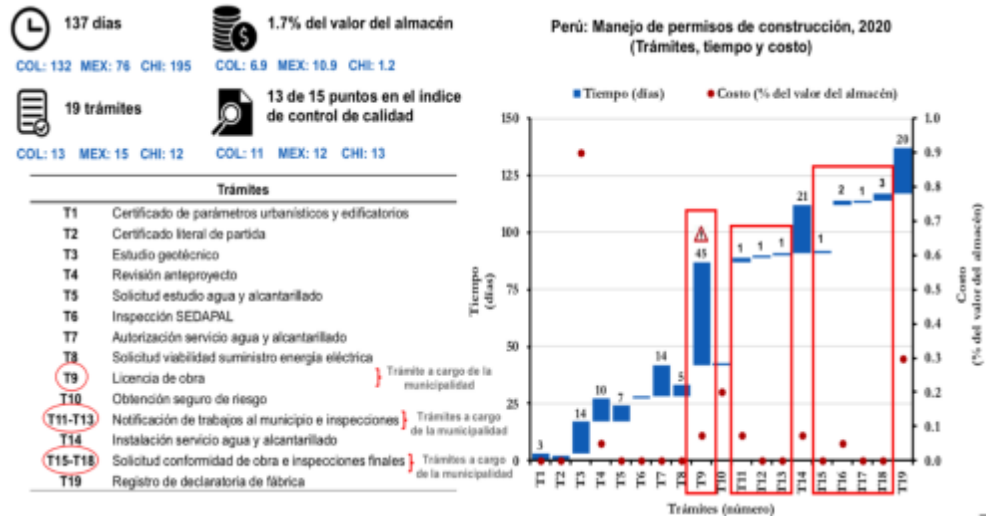
RANGO DE PROPORCIÓN SOBRE PRECIO DE VENTA		
TIPO DE VIVIENDA	INTERÉS SOCIAL	RESIDENCIAL
Terreno	17%	30% - 40%
Permiso y Licencias	3% - 4%	3% - 4%
Edificación y Urbanización	50% - 60%	50% - 60%
Costos financiero, proyectos y comercialización	20%	15% - 20%
Utilidad	10%	15% - 20%

Fuente: Banco Mundial, 2015

⁶³ PP 146: Acceso a las Familias a Vivienda y Entorno Urbano Adecuado.

De igual manera, la demora en procesos de otorgamiento de licencias de habilitación urbana y/o edificación para la ejecución de las mismas, constituyen otros desincentivos para la inversión y construcción de viviendas. El tiempo promedio para la obtención de la licencia de construcción de un proyecto inmobiliario en el Perú es de 137 días, y se estima que el costo de estos trámites representa entre el 3% y 4% del precio de venta de la vivienda (Figura N° 27).

Figura N° 27: Duración Procedimientos para Permisos de Construcción



Fuente: Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. Doing Business: Oportunidades de mejora

Entre las instituciones a las que se debe recurrir para la obtención de los permisos y licencias necesarios se encuentran: Municipalidades (Distritales y Provinciales), Empresas Prestadoras de Servicios (agua, alcantarillado, energía eléctrica y otros según se requiera), Ministerio de Cultura (según sea el caso), entre otros.

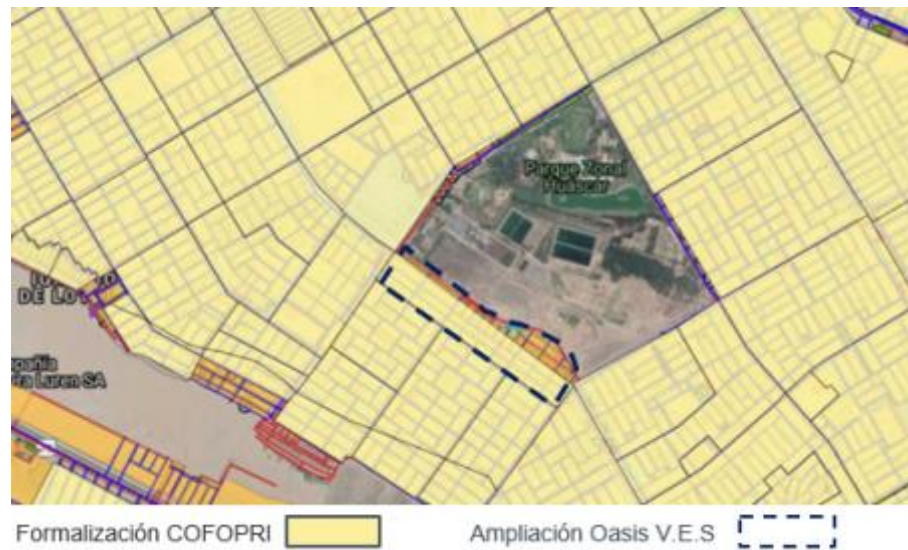
Desincentivos para el mejoramiento de la vivienda existente

El 68.9% del total de viviendas construidas no ha sido asistida técnicamente por profesionales en la materia (ENAH0, 2019), 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 (ENAPRES, 2019). 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 (ENAPRES, 2019).

Por su parte, si bien la titulación ayuda a los procesos de formalización para la tenencia segura de un predio, esta no constituye un *sine qua non* para promover la inversión en la consolidación de viviendas. En la mayoría de las ciudades de América Latina se ha puesto de manifiesto que no es necesario poseer un título para que la gente invierta

sistemáticamente en sus casas y negocios formales. Una vez que los residentes se sienten seguros y no temen el desalojo, aumentan sus actividades de inversión en la vivienda (Payne y Fernandes, 2001; citado por Fernandes, 2011: 33).

Figura N° 28: Viviendas Ampliación de Oasis en Villa el Salvador



Fuente: Geoplan 2020 - MVCS

Figura N° 29: Viviendas Ampliación de Oasis en Villa el Salvador, mejoramiento de viviendas después de la titulación e inversión infraestructura urbana

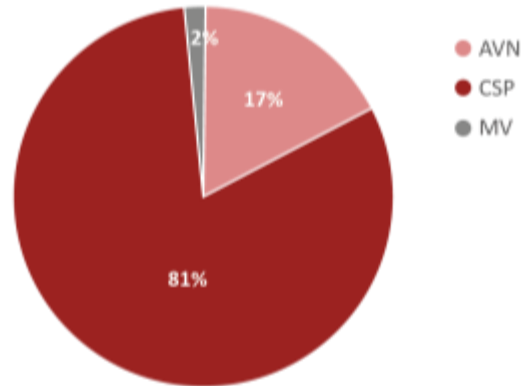


Foto: Jorge Hilario

Sin embargo, 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 (ENAH0, 2019).

Esto se corrobora con la información del acumulado de los desembolsos del Bono Familiar Habitacional de Techo Propio, entre 2008 al 2018, cifra que asciende a S/. 5.157'203,503, de los cuales el 81% se destinó a Construcción en Sitio Propio, el 17% a Adquisición de Vivienda Nueva, y solo el 2% a Mejoramiento de Vivienda.

Figura N° 30: Porcentaje del BFH desembolsado, en soles, según modalidad



Fuente: Fondo Mivivienda

Tabla N° 28: N° de BFH desembolsados según año y modalidad

AÑO	MODALIDAD BFH						TOTAL	
	AVN ⁶⁴		CSP ⁶⁵		MV ⁶⁶		N°	S/
	N°	S/	N°	S/	N°	S/		
2008	2.396	31.662.860	6.120	98.051.150	772	5.083.960	9.288	134.797.970
2009	4.078	70.874.680	22.902	377.177.610	1.745	11.691.500	28.725	459.743.790
2010	5.353	94.959.605	12.833	214.917.670	549	3.693.700	18.735	313.570.975
2011	5.991	107.016.450	6.071	101.987.175	432	2.940.460	12.494	211.944.085
2012	4.498	79.710.750	12.597	216.503.676	405	2.771.055	17.500	298.985.481
2013	3.414	62.608.950	20.492	355.445.691	8	55.005	23.914	418.109.646

⁶⁴ AVN: Adquisición de Vivienda Nueva

⁶⁵ CSP: Construcción en Sitio Propio

⁶⁶ MV: Mejoramiento de Vivienda

2014	4.260	77.666.400	40.904	725.128.60 1			45.164	802.795.00 1
2015	2.837	53.526.250	46.467	861.441.06 1	1.101	9.704.620	50.405	924.671.93 1
2016	1.577	39.069.860	34.344	657.605.82 4	2.925	26.344.07 0	38.846	723.019.75 4
2017	3.182	99.492.213	20.421	398.799.87 4	1.776	16.178.79 7	25.379	514.470.88 4
2018	5.130	171.636.868	7.810	183.111.88 8	38	345.230	12.978	355.093.98 6
Total	42.716	888.224.886	230.961	4.190.170.2 20	9.751	78.808.39 7	283.42 8	5.157.203.5 03

Fuente: Fondo Mivivienda

Limitada generación de suelo para vivienda social

Desde el Gobierno Nacional, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento cuenta con el Programa de Generación de Suelo Urbano, PGSU (Programa Presupuestal 0060), cuya finalidad es generar o recuperar suelo urbano, habilitarlo y/o acondicionarlo para vivienda social y sus servicios complementarios. El PGSU se orienta a dar solución a la problemática de escasez de suelo urbano que aqueja a los centros poblados urbanos, especialmente a las ciudades mayores e intermedias, que carecen de dotación de servicios complementarios de infraestructura y de equipamiento para vivienda social. Sin embargo, ha tenido avances limitados en la materia.

En el Perú existen muy pocos mecanismos para la generación de suelo urbano habilitado para proyectos de vivienda social, entre las razones que explican esta situación se destacan los siguientes.

- La gestión del suelo no funciona como un componente transversal en la planificación del desarrollo urbano, debido a la debilidad del marco institucional para su gestión.
- Inexistencia de bancos de terrenos que permitan identificar tanto inmuebles del Estado como de propiedad privada, para el desarrollo de proyectos inmobiliarios con fines de vivienda social.
- Legislación urbanística dispersa y que impide incorporar con rango de ley disposiciones para compatibilizar el ejercicio del derecho de propiedad en armonía con el bien común, conforme el Artículo 70 de la Constitución Política del Perú.
- Legislación desarticulada de la propiedad predial en relación al control urbano.
- El sector público no cuenta con capacidades técnicas ni operativas para proteger la gran cantidad de tierra pública que es apropiada por las diversas modalidades de ocupaciones ilegales. En la actualidad, el hecho de que un terreno se encuentre inscrito en la Superintendencia Estatal de Bienes Nacionales SBN, no impide que pueda ser invadido.

- El uso indebido de la figura de buena fe registral contemplada en el artículo 2014 del Código Civil, por parte de organizaciones criminales para apropiarse de bienes del Estado y traficar con ellos.
- Limitada base catastral y de registro que permita identificar la propiedad y el valor del suelo, por municipio.
- Inexistencia de una entidad que valide el valor final de suelo y se convierta en un organismo de resolución de conflictos en la materia.
- Pocos incentivos para que los propietarios de terrenos privados y de comunidades campesinas, puedan desarrollar vivienda de interés social.

Por otro lado, el rol que desempeña la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) en la búsqueda de suelo urbano para habilitar y disponer con fines de vivienda social se ve condicionado por tener que depurar entre la compleja condición de titularidades⁶⁷ y los terrenos libres que quedan para el Estado. Asimismo, no siempre los terrenos del Estado tienen aptitud para el desarrollo de viviendas

El Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (SINABIP), por su parte, en el cual las instituciones públicas deben registrar sus bienes estatales todos los años, también se ve limitado tanto porque estas no remiten toda la información de los predios de su propiedad o administración, como porque la mayor parte de Gobiernos Locales no cuentan con un catastro urbano debidamente actualizado.

De otro lado, poco se ha incentivado los modelos de gestión asociativa, las cuales tienen por objeto el desarrollo de programas de vivienda social para sus afiliados por medio del sistema de autogestión o participación comunitaria para su construcción. En ese sentido, si bien el RATDUS estableció las Unidades de Gestión Urbanística - UGU, como “un mecanismo asociativo de gestión del suelo, conformado por personas naturales y/o jurídicas que actúan a partir de un proyecto urbanístico que los une, para desarrollar un sector o la totalidad del área con fines de Habilitación Urbana con o sin Construcción Simultánea, Reurbanización o de Renovación Urbana, a través de la elaboración de un Plan Específico”, estas no han funcionado, ello debido en parte a la poca difusión del citado mecanismo a los gobiernos locales, así como porque se estableció como parte de su conformación que la totalidad de los propietarios de los predios involucrados estuvieran de acuerdo.

Finalmente, los mecanismos de gestión de suelo y de financiamiento de la infraestructura urbana y de la vivienda de interés social existentes reducen la capacidad del Estado para adquirir suelo privado para proyectos de vivienda social, por las limitaciones en la reglamentación de expropiación, información catastral y regulación de autovalúo. Esto incentiva la especulación con los terrenos, ocasionando que para la adquisición de suelo se requiera de sucesivas tasaciones que elevan los costos de los proyectos y de las unidades de vivienda ofertadas a la población.

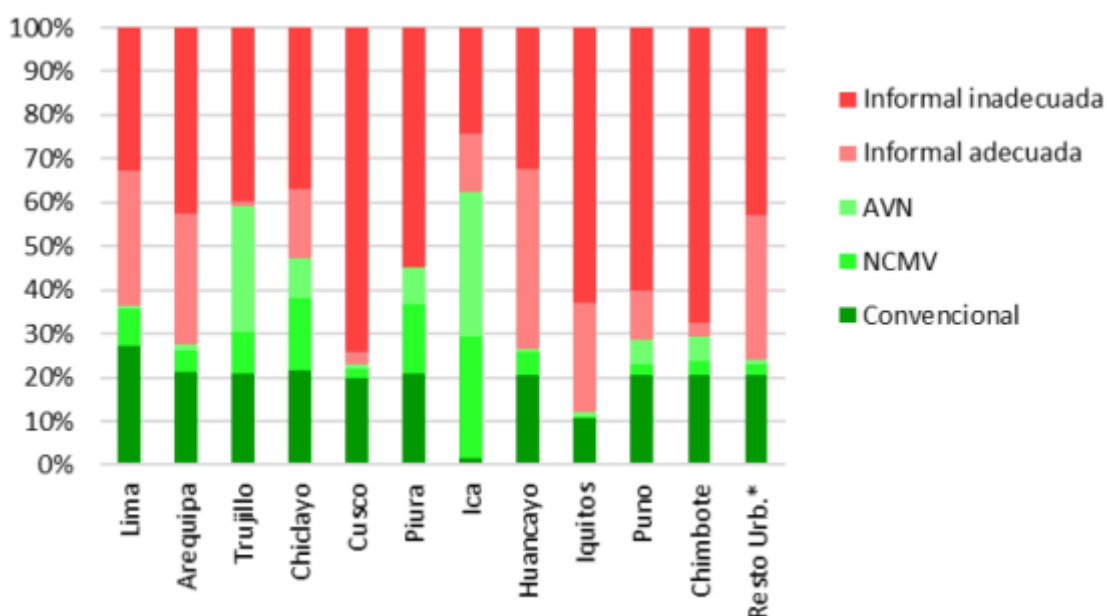
Vivienda inadecuada

⁶⁷ propiedades de privados sin planos, posesiones y propiedades de comunidades campesinas, entre otros.

La limitada oferta de vivienda social sumada a las estrategias paliativas del Estado de dotación de servicios y provisión de títulos (explicadas en la causa indirecta 2c) llevan a la población a resolver sus necesidades de vivienda por su cuenta. Esto resulta en viviendas inadecuadas que tiene un impacto directo en las soluciones habitacionales inadecuadas, lo cual impacta directamente en las condiciones inadecuadas de habitabilidad.

Según un estudio de Espinoza y Fort (2020b) “es muy probable que dos tercios de las viviendas producidas anualmente en las ciudades del Perú son construidas de manera informal.” Más aún, resaltan que si bien un porcentaje de estas son adecuadas, “cerca de dos tercios de esta producción informal genera viviendas inadecuadas” (p. 9).

Figura N° 31: Viviendas producidas anualmente en las principales ciudades del Perú



*56 ciudad con más de 20,000 habitantes

Fuente: GRADE, 2020

Viviendas no asequibles

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 NSE C, dejando desatendidos parcialmente al NSE D y fundamentalmente al NSE E (Banco Mundial, 2015).

La capacidad de compra de la población es limitada, los programas de subsidios gubernamentales mejoran la asequibilidad, pero no se logra alcanzar los niveles necesarios para la compra de una vivienda disponible en el mercado. Por ejemplo, bajo un esquema de

crédito tradicional con calificación de ingresos per cápita, se observa que el bajo nivel de ingreso de la población inhibe su capacidad de compra de la vivienda.

Tabla N° 29: Capacidad de Compra bajo Crédito Hipotecario Tradicional

	QUINTIL POBLACIONAL POR NIVEL DE INGRESO				
	I	II	III	IV	V
Capacidad de Compra	12,900	20,675	27,508	34,238	59,866
Ingreso Promedio Mensual*	439.2	703.8	936.4	1,165.5	2,037.9
% Mensualidad	35%	35%	35%	35%	35%
Monto Mensualidad	153.70	245.33	327.74	407.93	713.27
Tasa Efectiva**	14.8%	14.8%	14.8%	14.8%	14.8%
Enganche	10%	10%	10%	10%	10%
Plazo en años	15	15	15	15	15

*Nuevos soles corrientes 2012 Nacional

** TCEA promedio crédito S/. 120,000 a 15 años, bajo esquema de crédito hipotecario tradicional al 09.09.15

Elaboración: Banco Mundial, 2015, con información INEI-ENAH0 2004-2012, SBS

Considerando los programas BBP y BFH, la capacidad de compra se incrementa significativamente, pero desafortunadamente sigue siendo insuficiente para adquirir una vivienda nueva. Tal es el caso que con los subsidios la población dentro del quintil I⁶⁸, para ambos programas, tendría una capacidad de compra de una vivienda cercana a los S/. 34,000, sin embargo, según la información de la oferta inmobiliaria del FMV, el predio promedio de los proyectos MIVIVIENDA para el año 2015 era de S/. 174,883, con lo cual existe una similar situación al caso de los créditos hipotecarios pues se necesitaría 5 veces la capacidad de compra estimada para poder alcanzar el precio de la vivienda ofertada.

Tabla N° 30: Capacidad de Compra bajo el Programa Crédito MiVivienda

	QUINTIL POBLACIONAL POR NIVEL DE INGRESO				
	I	II	III	IV	V
Capacidad de Compra	34,079	44,381	53,430	61,345	93,284
Bono Buen Pagador***	17,000	17,000	17,000	16,000	14,000
Capacidad de Crédito	15,371	24,643	32,787	40,811	71,356

⁶⁸ El quintil I hace referencia al 20% población de menores ingresos y el quintil V al 20% población de mayores ingresos.

Ingreso Promedio Mensual*	439	704	936	1,166	2,038
% Mensualidad	37%	37%	37%	37%	37%
Monto Mensualidad	162.43	260.41	346.47	431.25	754.02
TEA**	10.15%	10.15%	10.15%	10.15%	10.15%
Enganche	10%	10%	10%	10%	10%
Plazo en años	15	15	15	15	15

* En Nuevo Soles Corrientes 2012 Nacional

** Tasa efectiva anual promedio crédito S/. 100,000 a 20 años, bajo esquema de crédito hipotecario MiVivienda. Información proporcionada por Edpyme Micasita

*** Bono Buen Pagador máximo determinado por el Fondo MiVivienda, en función al valor de la vivienda.

Fuente: Banco Mundial, 2015, con información INEI-ENAH0 2004-2012, e información de Edpyme Micasita.

En el caso del programa Techo Propio más del 50% de las viviendas de los proyectos del Registro de Proyectos Techo Propio a diciembre 2014 tenían un precio entre S/.40,000 y S/.50,000. No obstante, a mayo 2015 los precios de las viviendas para este programa en Lima se encontraban en S/. 65,000, con lo cual en teoría sólo el quintil V podría acceder a estas viviendas, pero por su nivel de ingreso éste ya no podría calificar al programa Techo Propio. Por lo que los quintiles I, II, III y IV no tendrían capacidad de compra para una Vivienda Interés Social (VIS).

Tabla N° 31: Capacidad de Compra bajo el Programa Techo Propio

	QUINTIL POBLACIONAL POR NIVEL DE INGRESO				
	I	II	III	IV	V
Capacidad de Compra	34,202	43,211	47,279	55,079	69,380
Bono Familiar Habitacional***	19,250	19,250	15,400	15,400	0
Capacidad de Crédito	13,457	21,565	28,691	35,711	62,442
Ingreso Promedio Mensual*	439.2	703.8	936.4	1,166.5	2,037.9
% Mensualidad	39.12%	39.12%	39.12%	39.12%	39.12%
Monto Mensualidad	171.82	275.33	366.32	455.94	797.23
Tasa Efectiva**	14.00%	14.00%	14.00%	14.00%	14.00%
Enganche	10%	10%	10%	10%	10%
Plazo en años	15	15	15	15	15

* Nuevos Soles corrientes 2012 Nacional.

** Tasa efectiva anual promedio crédito S/. 45,800 a 150 años, bajo esquema de crédito Techo Propio. Información proporcionada por Caja Municipal Sullana.

*** Bono Familiar Habitacional máximo, determinado en función al valor de la vivienda.

Fuente: Banco Mundial, 2015, con información INEI-ENAHO 2004-2012, e información proporcionada por la CMAC Sullana.

Al analizar la asequibilidad para el ingreso familiar, la asequibilidad mejora aunque sigue siendo insuficiente para la mayoría de la población el ingreso para adquirir una vivienda nueva. En la evaluación crediticia considerando el ingreso familiar, se asume que el ingreso individual se incrementa aproximadamente en 1.8 veces. Así, la capacidad de compra para el quintil I para un crédito Mivivienda puede alcanzar casi S/. 38,000.

Tabla N° 32: Capacidad de Compra bajo Programa Crédito Mivivienda considerando Ingreso Familiar

	QUINTIL POBLACIONAL POR NIVEL DE INGRESO				
	I	II	III	IV	V
Capacidad de Compra	37,743	66,286	81,575	97,622	156,711
Bono Buen Pagador***	17,000	17,000	16,000	16,000	14,000
Capacidad de Crédito	27,668	44,358	59,017	73,460	128,440
Ingreso Promedio Mensual*	790.2	1,266.84	1,685.52	2,097.99	3,668.22
% Mensualidad	37%	37%	37%	37%	37%
Monto Mensualidad	292.37	468.73	623.64	776.26	1,357.24
TEA**	10.15%	10.15%	10.15%	10.15%	10.15%
Enganche	10%	10%	10%	10%	10%
Plazo en años	15	15	15	15	15

*En Nuevos Soles corrientes 2012 Nacional. Se asume que el ingreso familiar es 1.8 veces el ingreso del titular del crédito.

** Tasa efectiva anual promedio crédito S/. 100,000 a 20 años, bajo esquema de crédito hipotecario MIVIVIENDA. Información proporcionada por Edpyme Micasita

*** Bono Buen Pagador máximo determinado por el Fondo MiVivienda en función al valor de la vivienda.

Fuente: Banco Mundial, 2015, con información INEI-ENAHO 2004-2012, e información de Edpyme Micasita

En el caso de Techo Propio, la capacidad de compra para el quintil I llegaría hasta los S/.46,000. Sin embargo, esta capacidad sigue siendo insuficiente para comprar una vivienda, dada la actual oferta de viviendas en el país. El 95% de las viviendas ofertadas en MIVIVIENDA a junio 2015, tenían un precio mayor a S/. 82,500; es decir, sólo el quintil IV y V podrían adquirir estas viviendas.

Tabla N° 33: Capacidad de Compra bajo Programa Crédito Techo Propio considerando Ingreso Familiar

QUINTIL POBLACIONAL POR NIVEL DE INGRESO

	I	II	III	IV	V
Capacidad de Compra	46,164	58,529	72,783	71,422	124,883
Bono Familiar Habitacional***	19,250	15,400	15,400	0	0
Capacidad de Crédito	24,223	38,816	51,645	64,280	112,395
Ingreso Familiar Promedio Mensual*	790.56	1,266.8	1,685.5	2,097.9	3,668.2
% Mensualidad*	39.12%	39.12%	39.12%	39.12%	39.12%
Monto Mensualidad	309.27	495.59	659.38	820.70	1,435.01
Tasa Efectiva**	14.00%	14.00%	14.00%	14.00%	14.00%
Enganche	10%	10%	10%	10%	10%
Plazo en años	15	15	15	15	15

* Nuevos Soles corrientes 2012 Nacional. Se asume que el ingreso familiar es 1.8 veces el ingreso del titular del crédito.

** Tasa efectiva anual promedio crédito S/. 45,800 a 150 años, bajo esquema de crédito Techo Propio. Información proporcionada por Caja Municipal Sullana.

*** Bono Familiar Habitacional máximo, determinado en función al valor de la vivienda.

Fuente: Banco Mundial, 2015, con información INEI-ENAH0 2004-2012, e información proporcionada por la CMAC Sullana

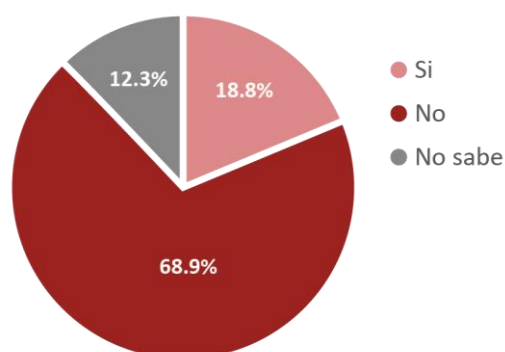
El análisis precedente se ha basado solo en la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario. Sin embargo, considerando que alrededor del 70% de la población tiene ingresos informales y/o independientes, estos resultados son preliminares. No obstante, se debe tener en consideración que algunas entidades del sistema financiero peruano (bancos y entidades microfinancieras) están incorporando en su evaluación, criterios que les permitan calificar no solo los ingresos formales sino también complementarlos o, incluso, sustituirlos con ingresos variables y/o informales. Por ejemplo, tal es el caso de los programas de ahorro hipotecario y de la evaluación de los ingresos independientes, identificando los flujos de caja del negocio (los cuales no necesariamente coinciden con los ingresos declarados ante la autoridad tributaria).

Viviendas sin asistencia técnica

La construcción de una vivienda es un proceso técnico, especializado y complejo. No contar con asesoría técnica trae consigo problemas como una deficiente estructuración de las viviendas, baja calidad de la construcción, deficiencias en la arquitectura o la inadecuada utilización de los materiales de construcción.

A nivel nacional, el 68.9% del total de viviendas no ha contado con la asistencia técnica de profesionales de la ingeniería civil o de arquitectura, según la Encuesta Nacional de Hogares del año 2019.

Figura N° 32: Perú, 2019: ¿La vivienda fue construida con asistencia técnica de un Ing. Civil o Arquitecto?



Fuente: INEI, ENAHO 2019

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 (ENAHO, 2019).

Tabla N° 34: Perú, 2019: ¿La vivienda fue construida con asistencia técnica de un Ing. Civil o Arquitecto?, por departamentos

DEPARTAMENTO	¿LA VIVIENDA FUE CONSTRUIDA CON ASISTENCIA TÉCNICA DE UN ING. CIVIL O ARQUITECTO?							
	TOTAL ^{1/}		SI		NO		NO SABE	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Total	8,987,410	100.0	1,686,932	18.8	6,191,120	68.9	1,109,358	12.3
Huancavelica	157,482	100.0	4,994	3.2	148,653	94.4	3,835	2.4
Puno	477,431	100.0	18,186	3.8	433,438	90.8	25,807	5.4
Apurímac	150,587	100.0	5,471	3.6	136,305	90.5	8,811	5.9
Huánuco	253,971	100.0	17,271	6.8	226,801	89.3	9,898	3.9
Áncash	318,622	100.0	25,383	8.0	284,348	89.2	8,891	2.8
Pasco	93,905	100.0	1,327	1.4	83,511	88.9	9,067	9.7

Cajamarca	502,927	100.0	30,160	6.0	446,977	88.9	25,790	5.1
Ayacucho	230,084	100.0	9,386	4.1	202,303	87.9	18,394	8.0
Amazonas	118,851	100.0	5,514	4.6	101,104	85.1	12,234	10.3
Piura	465,575	100.0	57,539	12.4	393,117	84.4	14,919	3.2
Tumbes	70,311	100.0	6,208	8.8	59,232	84.2	4,870	6.9
Ucayali	116,121	100.0	13,088	11.3	97,117	83.6	5,917	5.1
Cusco	398,902	100.0	40,217	10.1	329,328	82.6	29,357	7.4
Loreto	206,895	100.0	20,811	10.1	162,970	78.8	23,114	11.2
Lima Provincias ^{3/}	265,936	100.0	31,473	11.8	209,464	78.8	24,999	9.4
Junín	427,944	100.0	61,055	14.3	325,409	76.0	41,480	9.7
Madre De Dios	42,456	100.0	1,940	4.6	32,101	75.6	8,416	19.8
San Martín	241,251	100.0	36,589	15.2	179,625	74.5	25,037	10.4
Lambayeque	325,203	100.0	77,415	23.8	217,185	66.8	30,603	9.4
Moquegua	65,498	100.0	17,733	27.1	41,667	63.6	6,098	9.3
Tacna	106,471	100.0	25,560	24.0	65,521	61.5	15,390	14.5
La Libertad	516,978	100.0	100,886	19.5	313,757	60.7	102,335	19.8
Arequipa	386,801	100.0	94,514	24.4	225,036	58.2	67,252	17.4
Ica	231,216	100.0	87,539	37.9	127,292	55.1	16,384	7.1
Callao	283,547	100.0	66,027	23.3	152,700	53.9	64,820	22.9
Lima	2,798,381	100.0	862,122	30.8	1,405,620	50.2	530,638	19.0
Provincia de Lima ^{2/}	2,532,445	100.0	830,650	32.8	1,196,156	47.2	505,639	20.0

1/ La información corresponde a las viviendas en casa independiente, vivienda en edificio, en quinta y en casa de vecindad.

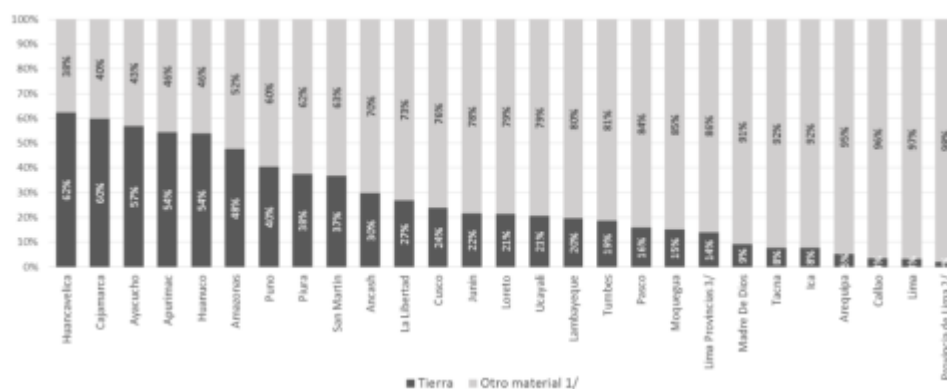
2/ Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.

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

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO 2019.

Otra variable que muestra la baja calidad de las viviendas responde al porcentaje de población residente en viviendas propias cuyo material predominante en el piso es la tierra, presentándose un total nacional de 5 millones de ciudadanos peruanos en viviendas propias que viven en estas condiciones de habitabilidad, es decir el 22% de la población nacional en viviendas propias. Nuevamente, destacan Huancavelica (62%), Cajamarca (60%), Ayacucho (57%), Apurímac (54%) y Huánuco (54%), cuyos porcentajes de población residente en esta situación es dominante (ENAPRES, 2019).

Figura N° 32: Perú, 2019: Porcentaje de población en viviendas propias sin título de propiedad, versus otras formas de tenencia, por departamentos



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

1/ Incluye material de los pisos: Parquet o madera pulida, Láminas asfálticas, vinílicos o similares, Losetas, terrazos o similares, Madera (pona, tornillo, etc.), Cemento y otro material.

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

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

Esta situación es más resaltante en el ámbito rural, como se puede apreciar en la siguiente tabla, donde el 73.16% de las viviendas tienen tierra como material de piso (ENAPRES, 2019).

Tabla N° 35: Material predominante en los pisos de viviendas

EL MATERIAL PREDOMINANTE EN LOS PISOS DE LA VIVIENDA	ÁREA DE RESIDENCIA		ÁREA DE RESIDENCIA			
	URBANO	RURAL	URBANO		RURAL	
			ABS	%	ABS	%
			6,671,919		2,089,750	
Tierra	No aceptable	No aceptable	838,951	12.57	1,528,904	73.16
Cemento	Aceptable	Aceptable	3,584,833	53.73	361,378	17.29

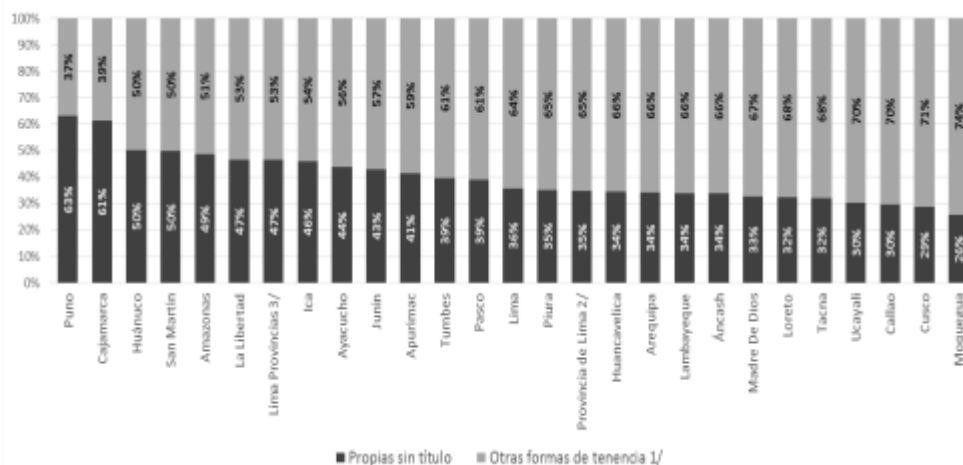
Losetas, terrazos, cerámicos o similares	Aceptable	Aceptable	1,313,322	19.68	11,828	0.57
Parquet o madera pulida	Aceptable	Aceptable	396,740	5.95	440	0.02
Madera (Pona, tornillo, etc.)	Aceptable	Aceptable	258,829	3.88	165,813	7.93
Láminas asafálicas, vinílicos o similares	Aceptable	Aceptable	272,793	4.09	3,380	0.16
Otro material	No aceptable	No aceptable	6,450	0.10	18,008	0.86

Fuente: ENAPRES, 2019
Elaboración: OGEI.2021

Viviendas sin título de propiedad

En el Perú, de acuerdo con la ENAPRES 2019, existían 12.8 millones de peruanos residiendo en viviendas sin título de propiedad, lo que representa el 40% de la población peruana. Asimismo, a nivel de departamentos resaltan Puno (63%), Cajamarca (61%), Huánuco (50%) y San Martín (50%), como los ámbitos territoriales donde el porcentaje de población en esta condición supone igual o más del 50% de su población total, es decir son dominantes.

Figura N° 33: Perú, 2019: Porcentaje de población en viviendas propias sin título de propiedad, versus otras formas de tenencia, por departamentos



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

1/ La información corresponde a las viviendas: alquiladas, propias con título, cedidas por otro hogar u institución y otra forma de tenencia.

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

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

b. **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 alberga⁶⁹ 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 *habitabile* en el sentido que permita ofrecer un espacio idóneo para el desarrollo cultural y necesidades productivas de cada realidad local.

Al respecto, si bien es cierto que desde diferentes sectores se vienen implementando intervenciones, pensando en las poblaciones rurales (por ejemplo, desde el sector, el Programa Nacional de Vivienda Rural y el Programa Nacional de Saneamiento Rural, PNSR), las intervenciones no se han abordado integral y coordinadamente considerando las características culturales y productivas de la población y respondiendo adecuadamente a las diferentes características de cada localidad.

Así, por ejemplo, los estudios de evaluación de impacto (*ex post*) de la provisión de vivienda en el ámbito rural acerca del estado de las viviendas rurales del Programa Nacional de Vivienda Rural (en el distrito de Quillo, Provincia de Yungay, Departamento de Ancash) revelan tres principales razones de las limitaciones para su ocupación:

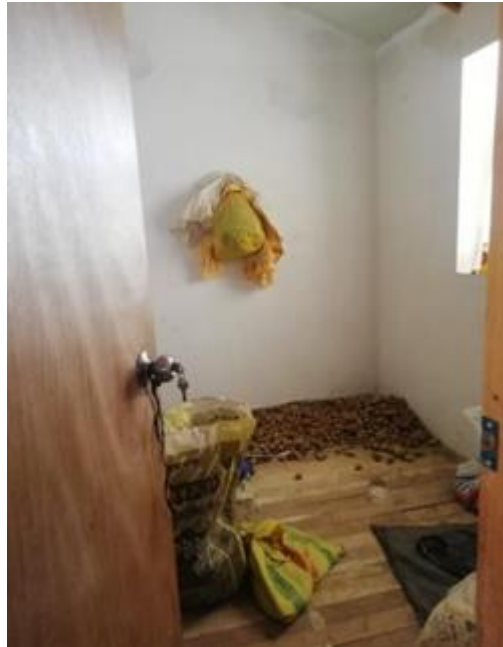
- Viviendas nuevas, muy alejadas de las zonas donde trabajan los residentes.
- No contar con servicios básicos domiciliarios como agua, desagüe o luz.
- No contar con cocina a fogón ya que las viviendas nuevas no se prestan para el uso de este tipo de cocinas, sino para el uso a gas el cual, por otro lado, resulta oneroso para las familias en el ámbito rural.

Si bien las dos primeras razones obedecen a cuestiones vinculadas con la movilidad urbana-rural y las condiciones básicas de saneamiento, respectivamente; la última razón atiende a una inadecuación de las condiciones estructurales de la vivienda para satisfacer las características culturales, necesidades productivas y condiciones socioeconómicas de la localidad.

⁶⁹ El Perú alberga 16 familias etnolingüísticas (INDEPA) y 55 pueblos originarios, siendo los mismos aquellos que, manteniendo sus patrones culturales y de organización vigente, mantienen también un arraigo geográfico con la zona en la cual se desarrollan (Minsa, 2012)

Otro ejemplo similar se presentó en las viviendas cuyos dormitorios son empleados de manera continua y permanente como almacenes o lugares de trabajo (ver Figura N.º 34). Así, se revela que la tipología actual (“formal”) no considera la adecuación de las unidades habitacionales a las necesidades productivas de los residentes, por lo general dedicados a la agricultura familiar. Es decir, no se adecúan al contexto, los saberes y cultura local que determinan sus necesidades productivas.

Figura N° 34: Imagen de un dormitorio de una vivienda del PNVR, utilizado como almacenaje



Fuente: MVCS

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.

En atención a este factor, de la revisión de los expedientes de viviendas rurales del Programa Nacional de Vivienda Rural, se observa que tampoco consideran plenamente la diversidad climática entre distintas zonas del país. Evidencia de ello es que se utiliza una misma tipología habitacional para zonas con características climáticas muy distintas. Las dimensiones y usos determinados para los espacios de viviendas en zonas de selva baja y zonas de puna altoandina son muy similares entre sí, lo cual puede tener serias implicancias para el uso por parte de los beneficiarios.

Asimismo, en el modelo del PNVR el área social/cocina/comedor es un espacio cerrado, con un contacto mínimo con el exterior a través de ventanas. Sin embargo, en zonas de selva baja es común que los espacios sociales se encuentren al aire libre o en contacto directo con el exterior. Ello evidencia una ausencia de la consideración de los factores climáticos en el diseño de las edificaciones y cómo este, a su vez, modifica o importa un cambio en los patrones culturales y sociales de cada localidad.

En atención a estos problemas, algunas iniciativas han propuesto tener en cuenta los factores climáticos para el diseño de las edificaciones, variando las condiciones estructurales de esta en atención a cada realidad. Así, por ejemplo, el proyecto K'ONICHUYAWASI (Casa Caliente Limpia) del Grupo de Apoyo al Sector Rural de la Pontificia Universidad Católica del Perú [GRUPO PUCP] (GRUPO PUCP, s.f.) propone mejorar los componentes habitacionales como paredes calientes, cocina mejorada y sistema de aislamiento en las comunidades altoandinas. De esta manera se aumenta la temperatura al interior de la vivienda, y se disminuye la probabilidad de contraer enfermedades respiratorias causadas por la contaminación.

De manera similar, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en su proyecto “Mi Abrigo” resaltan 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.

c. 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 aspectos⁷⁰.

Inversión atomizada

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 gran envergadura impide aprovechar las economías de escala y reducir los costos de transacción en la gestión de inversiones.

Son las municipalidades distritales las que presentan el más alto nivel de atomización, seguidas por las provinciales y los gobiernos regionales, con montos viables promedio de S/ 1.3 millones, S/ 1.8 millones y S/ 6 millones, respectivamente. Asimismo, el 42% y 38% de los PIP de las municipalidades distritales y provinciales respectivamente, se encuentran en un rango de S/ 100 mil a S/ 500 mil.

Asimismo, de acuerdo a una investigación de Espinoza y Fort (2017) acerca de la calidad de la inversión en tres distritos de Lima que cuentan con un alto porcentaje de

⁷⁰ Garnica Berrocal, Rosana, Pérez Pretelt, Hugo (2013). La generación de centralidades y la evaluación de la red de transporte en el área urbana de Montería, Colombia.

Barrios Urbanos Vulnerables - BUV^{71 72} (Villa María, San Juan de Lurigancho y Ate), la inversión se ha caracterizado por ser de baja envergadura:

- 74% de los PIP, fueron PIP menores (por debajo de 1,2 millones de soles).
- Tamaño promedio de pistas: 400 – 600 m.
- Tamaño promedio de espacios públicos: 1400 m².
- Longitud media de muros de contención: 80 m.

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).

Inadecuada priorización de proyectos

Más aún, el 50% de la IP 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.

Una problemática similar ha venido enfrentando el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB)⁷³ del MVCS. El PMIB atiende la demanda de proyectos de infraestructura urbana de los gobiernos locales, para lo cual evalúa la calidad de los proyectos y asigna recursos a los gobiernos locales mediante transferencias, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este programa atiende a Barrios Urbano Marginales con población mayor a 2 mil habitantes que carecen de servicios de infraestructura, transitabilidad y equipamiento, localizados en zonas con pendientes no mayores al 30%. Este Programa financia proyectos de pequeñas dimensiones (máximo de 10 millones de soles), debido a las restricciones presupuestales y a la necesidad de atender a la mayor cantidad de gobiernos locales que presentan sus proyectos urbanos para financiamiento año a año. Este enfoque contribuye a agravar el problema de atomización en la gestión de inversiones. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial para el MVCS, el carácter “Integral” del programa ha ido perdiendo consistencia para derivar en un programa de pistas y veredas principalmente. La inversión ejecutada entre 2012 - 2017 se destinó en un 73% a pistas y veredas y únicamente 10.4% a espacios públicos deportivos.

⁷¹ 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)

⁷² En lo sucesivo, para referirnos a la investigación de Espinoza y Fort mantendremos el término original de los autores (BUV), aunque consideramos que aplican para lo que el MVCS denomina como BUM.

⁷³ El PMIB fue creado mediante Decreto Supremo 004-2012-VIVIENDA, bajo el ámbito del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, tiene el propósito de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población urbana residente en Barrios Urbano Marginales, mediante la cofinanciación y coparticipación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, los Gobiernos Locales y la población beneficiaria.

Figura N° 35: Proyectos financiados por el PMIB, según tipo de intervención, 2012 – 2017



Fuente: BM⁷⁴

Como señalan Espinoza y Fort (2017), existe evidencia que las ideas de proyectos se originan al interior de los Barrios Urbano Marginales como respuesta a las necesidades insatisfechas. Estos asentamientos tienen una estructura organizacional de tipo delegativo, de allí que una vez realizada la demanda por parte de la población, corresponde a los dirigentes de dichos asentamientos la obligación de sacar adelante dichas ideas de proyecto, llevándolas a las instancias de gobierno.

En la medida que esta lógica se repite en todos los Asentamientos Humanos, y sumado a que desde 1961 la tendencia es al aumento de Barrios Urbano Marginales y su disminución de tamaño promedio; se ha creado una estructura competitiva de la demanda de inversión, que lejos de impulsar proyectos que abarquen un número mayor de asentamientos, fomenta intervenciones atomizadas, desarticuladas y de bajo impacto.

La incorrecta gestión de esta demanda es otro problema para la regularización de los Barrios Urbano Marginales. Por un lado, mientras la regularización del dominio de la propiedad es canalizada por una entidad del Estado: COFOPRI; la regularización urbanística, por otro lado, vía dotación de infraestructura y servicios, se canaliza mediante una serie de instituciones públicas y privadas. Ambos tipos de regularización no se realizan de manera conjunta.

Tabla N° 36: Canales de Gestión para la dotación de bienes y servicios, según Tipo de Regularización de Barrios Urbano Marginales

TIPO DE REGULARIZACIÓN	BIEN O SERVICIO REQUERIDO	CANAL DE GESTIÓN
------------------------	---------------------------	------------------

⁷⁴ Véase: Banco Mundial. “Servicio de Asesoría Reembolsable, Mejoramiento de Barrios en el Perú – Vivienda Asequible, Producto No. 3: Informe Final”. Lima, 2018.

Regularización del dominio de la propiedad	Título de Propiedad	COFOPRI
Regularización Urbanística	Agua y Saneamiento	SEDAPAL / EPS
	Electricidad	Empresas Privadas
	Muros de Contención / Pistas / Veredas / Locales / Losas Deportivas	MVCS (PMIB) / Municipalidad Local / MML /
	Colegio	MINEDU
	Puesto Policial	MININTER
	Posta Médica	MINSA

Finalmente, la priorización de los proyectos no se realiza de acuerdo con criterios técnicos. Nuevamente Espinoza y Fort (2017) apuntan que en la última etapa del proceso de priorización de la inversión pública, en distritos con alta concentración de BUV, 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. Todo esto, en un contexto en donde el sistema de planificación no siempre determina la orientación de la inversión pública.

Deficientes estudios de pre-inversión y expedientes técnicos

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.

Para el 2020 se tiene 218 proyectos con transferencia de inversión de S/. 550'296,870, que benefician a habitantes de ámbitos urbano y rural en situación de pobreza; mediante la transferencia de partidas presupuestales, promoviendo la descentralización y atención a 50 distritos de 25 regiones a nivel nacional.⁷⁵

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

⁷⁵ <https://geo.vivienda.gob.pe/enlaces/transferencias2020.html>

por parte de las unidades formuladoras de los Gobiernos Locales. Esta problemática 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.

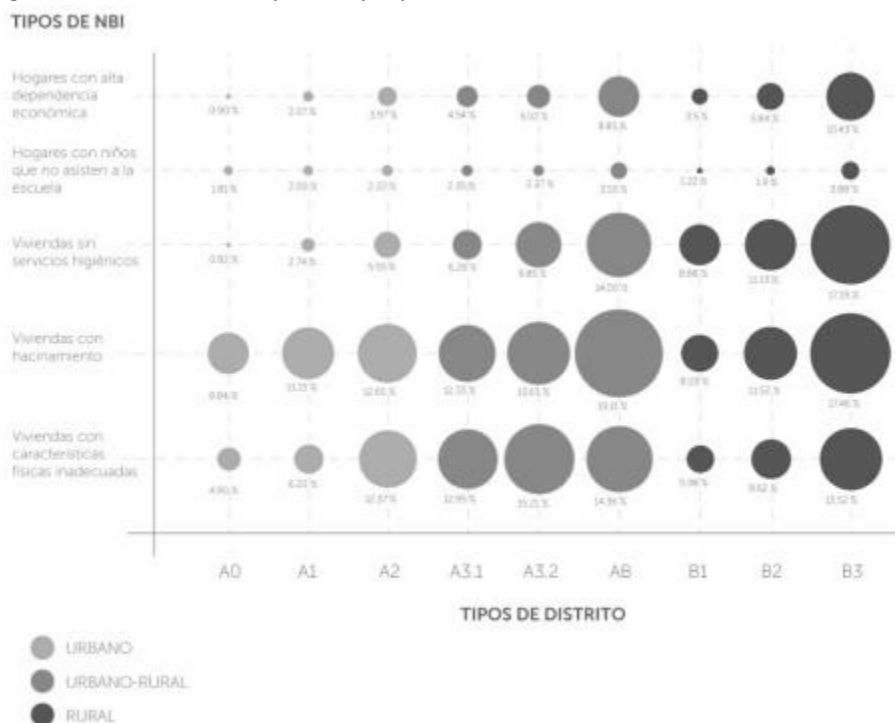
d. **Causa Indirecta 3d: Limitada dotación de servicios y equipamientos de calidad para áreas rurales.**

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).

Otra evidencia para demostrar la limitada dotación de servicios y equipamiento en la zona rural, se observa al desagregar por tipo las NBI y compararlas entre la tipología de distritos publicada por el Viceministerio de Gobernanza Territorial. En esta clasificación, los distritos del tipo AB-B1-B2-B3 son los que presentan centros poblados dispersos como patrón predominante de ocupación; lo cual podría asociarse a distritos predominantemente rurales.

Figura N° 36: Relación tipo NBI y Tipo de distrito



Fuente: INEI, 2017 y RV-005-2019-PCM/DVGT

Como se observa en la Figura N°36, en los distritos rurales es donde se puede observar las mayores NBI con relación a viviendas sin servicios higiénicos (17,9%), viviendas con hacinamiento (19,1%) y viviendas con características físicas inadecuadas (14,4%). Finalmente, es importante mencionar que el acceso a servicios públicos como salud y educación requiere en las zonas rurales que las personas se trasladen a pie recorriendo largas distancias para llegar a estos establecimientos (INEI, 2017).

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 2016). 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.

B. Efectos del Problema Público

Del problema público “inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población” se desprende un efecto principal y 6 efectos secundarios, como se explicará a continuación.

1. 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 PNUD⁷⁶. Por otro lado, el Índice Gini para el Perú en el 2018 es de 0.428⁷⁷, mostrando mayor desigualdad que países como El Salvador, Uruguay, Haití, Argentina, y Bolivia.

Según “El reto de la igualdad”, estudio publicado por el PNUD⁷⁸, 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.

Figura N° 37: IDH provincial, 2019

⁷⁶Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2019). “Informe sobre Desarrollo Humano 2019”

⁷⁷Banco Mundial (2018), https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2018&locations=PE-ZJ&most_recent_value_desc=false&start=1997&view=chart

⁷⁸Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2019). “El reto de la igualdad”



Fuente: PNUD, "El reto de la igualdad"

Vega Centeno (2016)⁷⁹, indica que el proceso de transformación que experimenta Lima en la actual era de la globalización ha supuesto la agudización de prácticas de segregación y/o exclusión en la forma de usar los espacios públicos de la ciudad. La vida cotidiana en los espacios públicos expresa las grandes desigualdades sociales que existen en Lima, las cuales ofrecen múltiples facetas en conflicto, como la del conductor de vehículo motorizado con el habitante-transeúnte o la del habitante-residente con el habitante-transeúnte, las que se suelen superponer a desigualdades más visibles como el nivel de ingreso o el lugar de residencia.

Acorde a "Lima Como Vamos"⁸⁰, solo el 23.8% de Lima y el 24% del Callao se encuentran satisfechos con el espacio público disponible en la ciudad. Los espacios públicos son elementos integradores de la sociedad, la insuficiencia de estos espacios, perjudica principalmente a las clases económicamente más vulnerables, pues las clases económicamente más favorecidas pueden acceder a clubes o asociaciones, incrementando la desigualdad.

Vega Centeno agrega que los espacios residenciales que se vienen produciendo ya no son urbanizaciones integradas al continuo urbano consolidado de la metrópoli, sino

⁷⁹ Vega Centeno, Pablo (2016). "La desigualdad invisible: el uso cotidiano de los espacios públicos en la Lima del siglo XXI".

⁸⁰ Lima Cómo Vamos (2019). "Lima y Callao según sus ciudadanos: Décimo Informe Urbano de Percepción sobre Calidad de Vida en la Ciudad"

que se ofrecen bajo la modalidad de condominio, es decir, independizados del tejido urbano mediante muros ciegos. El inversor inmobiliario se ha consolidado como el gran gestor de las principales transformaciones que viene experimentando la metrópoli.

Las inadecuadas condiciones de habitabilidad generan, por tanto, una desigualdad en su aspecto urbano, es decir, en la forma en que las condiciones de habitabilidad varían en función a la ubicación en la que habita la población en las ciudades del territorio. Así, la desigualdad urbana se evidencia, también a través de dos manifestaciones, una a nivel del sistema de centros poblados y otra a nivel intraurbano.

Desequilibrio territorial

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 agricultura⁸¹.

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 hectáreas⁸²); 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.

A ello se le suma que, según el Censo Nacional del año 2017, la Costa Peruana alberga al 57% (16 891 871 millones de personas) de la población del país, seguida por la Sierra con el 33.27% y la Selva con el 9.24%. Este desequilibrio se debe a que la Metrópoli Nacional concentra aproximadamente el 32.57% de la población total censada.

Tabla N° 37: Población Censada por Costa, Sierra y Selva

ÁMBITO	POBLACIÓN	PORCENTAJE
--------	-----------	------------

⁸¹ 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.

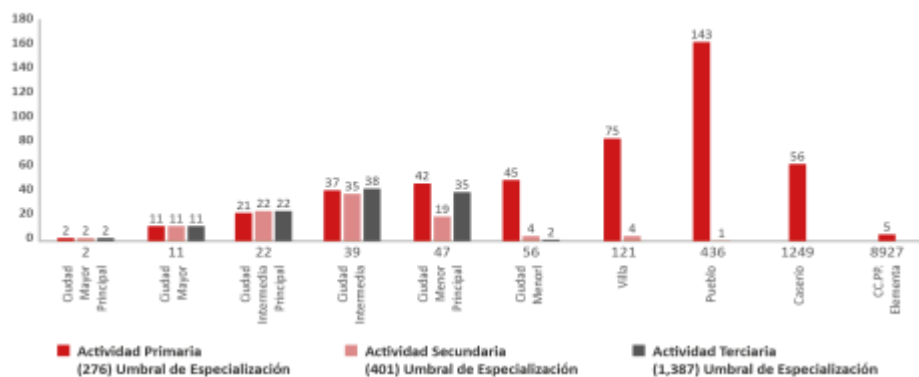
⁸² Diario Gestión (30/01/2020), <https://gestion.pe/peru/minam-deforestacion-en-peru-habria-alcanzado-147000-hectareas-en-el-2019-noticia/>

Costa	16 891 871	57.49
Sierra	9 7776 209	33.27
Selva	2 713 804	9.24
Total	29 381 884	100

Fuente: Elaboración DGPRVU en base al Censo Nacional 2017, Perú Resultados Definitivos 2017, INEI

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.

Figura N° 38: Especialización Económica según categorías de centros poblados

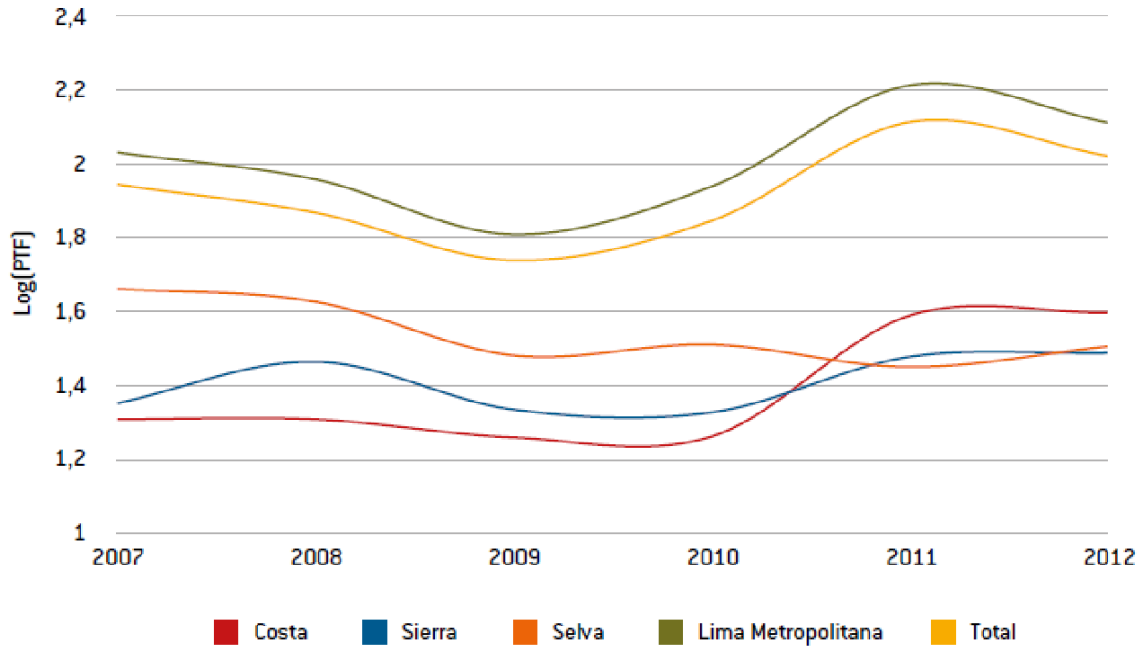


Fuente: MVCS

La mayor densidad demográfica de las grandes urbes, conlleva las ventajas de escala, que permite una oferta de servicios más eficiente, genera efectos de aglomeración y transferencias de conocimientos entre empresas y produce mercados suficientemente amplios para la adopción de tecnologías que demandan considerables inversiones fijas. Las grandes ciudades como Lima facilitan asimismo el surgimiento de administraciones e instituciones sociales, el crecimiento de empresas productivas e intensivas en conocimiento, y el comercio. Las ciudades grandes son nodos imprescindibles que permiten a los países comunicarse y hacer negocios con el mundo.

No sorprende, por lo tanto, que las empresas ubicadas en Lima sean un 30 % más productivas que aquellas instaladas en otras regiones⁸³.

Figura N° 39: Productividad Total de los Factores



Fuente: BID . “Perú: Hacia un Sistema Integrado de Ciudades: Una Nueva Visión para Crecer” (2016).

Sin embargo, un desarrollo sostenible e inclusivo requiere un sistema de ciudades que vaya más allá de Lima. Mejorar la productividad es fundamental para que el Perú siga creciendo. Las ciudades bien administradas tienen el potencial de incrementar el crecimiento, crear empleo y mejorar las condiciones de vida de la población.

Pero, como apunta el BID (2016), el problema no es Lima, sino la falta de alternativas válidas. La presión demográfica sostenida en Lima, pese a las numerosas señales de congestión, puede ser vinculada a la ausencia de otras ciudades eficientes, capaces de ofrecer buenas oportunidades de empleo, condiciones de vida satisfactorias y un entorno de negocios que permita que las empresas prosperen. A pesar de los altos costos del transporte y los elevados precios del suelo, Lima sigue albergando a cerca del 60 % de todas las empresas manufactureras del país, a diferencia de Bogotá, Ciudad de México y la mayoría de ciudades grandes, donde las actividades manufactureras

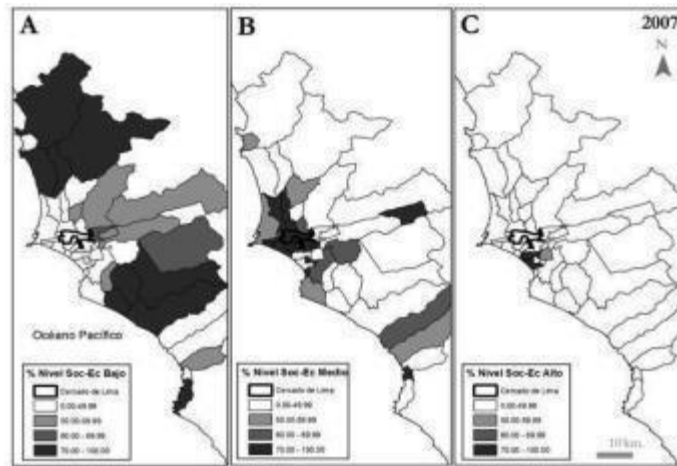
⁸³ BID “Perú: Hacia un Sistema Integrado de Ciudades: Una Nueva Visión para Crecer” (2016).

han empezado a trasladarse a ciudades intermedias, menos congestionadas, pero bien conectadas, que ofrecen condiciones más atractivas de trabajo y terrenos.

Desigualdad intraurbana por modelos de crecimiento difuso y el acceso al suelo informal

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”⁸⁴ 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 constatar en Arequipa, Trujillo, Cusco, Huancayo, entre otras ciudades.

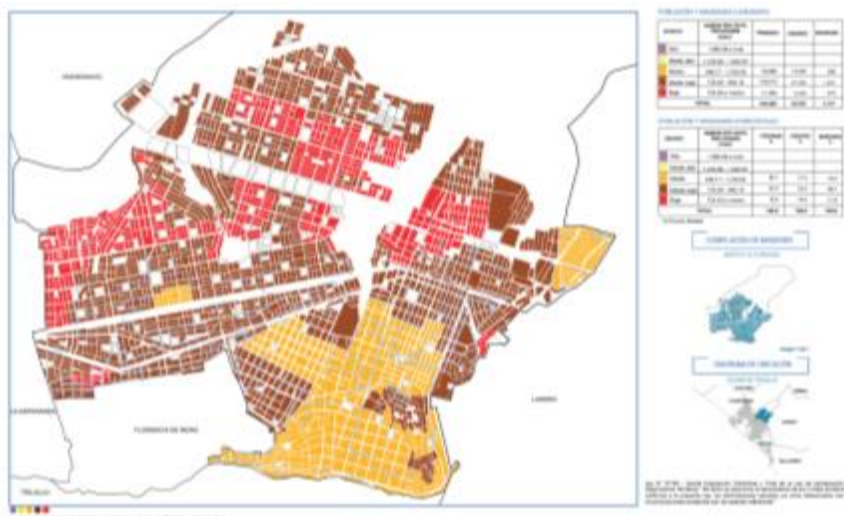
Figura N° 40: Patrones de localización a gran escala de los Niveles Socioeconómicos, en Lima



Fuente: Omar Pereyra, 2019

Figura N° 41: Plano estratificado por manzana por ingreso per cápita del hogar del Distrito El Porvenir, Trujillo

⁸⁴ Omar Pereyra, 2019.



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

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.

2. 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.

UN-HABITAT⁸⁵ 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




⁸⁵ Fuente; ONU-HABITAT (2014), “Planeamiento urbano para autoridades locales”

las periferias urbanas) hacia áreas donde se concentran las actividades laborales, comerciales, administrativas, entre otras.

Solo en Lima, para el caso del Metropolitano, el costo del transporte público es el tercero más alto en Latinoamérica, detrás de Montevideo y Santiago, dos ciudades que además ostentan los mayores costos de vida promedio en la región.

Tabla N° 38: Precios del transporte público de Latinoamérica

CIUDAD	TIPO DE SISTEMA	PRECIOS EN MONEDA LOCAL	PRECIOS EN DÓLARES
Montevideo	Sistema de transporte Metropolitano	38 pesos uruguayos	 US\$1
Santiago de Chile	Metro de Santiago	Entre 660 y 800 pesos chilenos	 US\$0,92 – US\$1,12
Santiago de Chile	Transantiago	Entre 640 y 720 pesos chilenos	 US\$0,95 – US\$1,10 aprox.
Lima	Metropolitano	2,5 soles	 US\$0,74
Sao Paulo	Autobuses de Sao Paulo	3 reales	 US\$0,72
Sao Paulo	Metro de Sao Paulo	3 reales	 US\$0,72
Bogotá	TransMilenio	2,400 pesos colombianos	 US\$0,69
Bogotá	Sistema Integrado de Transporte Público	2,200 pesos colombianos	 US\$0,64
Asunción	Servicio Diferenciado	3,600 guaraníes	 US\$0,54
La Paz	Bus	1,97 bolivianos	 US\$0,54
Lima	Metro de Lima	1,5 soles	 US\$0,44
Bueno Aires	Colectivos	23 pesos argentinos	 US\$0,39
Ciudad de México	Mexibus	7 pesos mexicanos	 US\$0,36
Asunción	Servicio Convencional	2,400 guaraníes	 US\$0,36
Buenos Aires	Subte / Subte y Premetro	19 pesos argentinos	 US\$0,32
Ciudad de México	Metro	5 pesos mexicanos	 US\$0,26

Quito	Bus	0,25 dólares	 US\$0,25
Quito	Trolebus	0,25 dólares	 US\$0,25
Caracas	Bus	500 bolívares soberanos	 US\$0,02

Fuente: La República (Colombia)

Por otro lado, y a niveles agregados, mientras que el costo de transporte interno en América Latina representa el 32% del costo logístico⁸⁶, en el Perú este costo representa el 43% de su costo logístico.⁸⁷

De la misma manera el costo del transporte para el usuario puede observarse mediante el tiempo que gasta en movilizarse. Al respecto, de acuerdo a Lima Cómo Vamos (2019), el 23.6% de la población en Lima y el 28.8% en el Callao demoran más de 2 horas al día en ir y volver de sus trabajos⁸⁸. En el caso de Trujillo, el 38.5% de los viajes en transporte público demoran más de una hora ida y vuelta.⁸⁹

El elevado costo (tiempo y recursos) de transporte público perjudica seriamente a la población, considerando que un alto porcentaje de esta se transporta en este medio. El 65.3% en Lima, el 64% Callao, y el 42% en Piura se movilizan en transporte público.⁹⁰

Figura N° 42: Principal Medio de Movilización al Trabajo (Lima y Callao 2019)

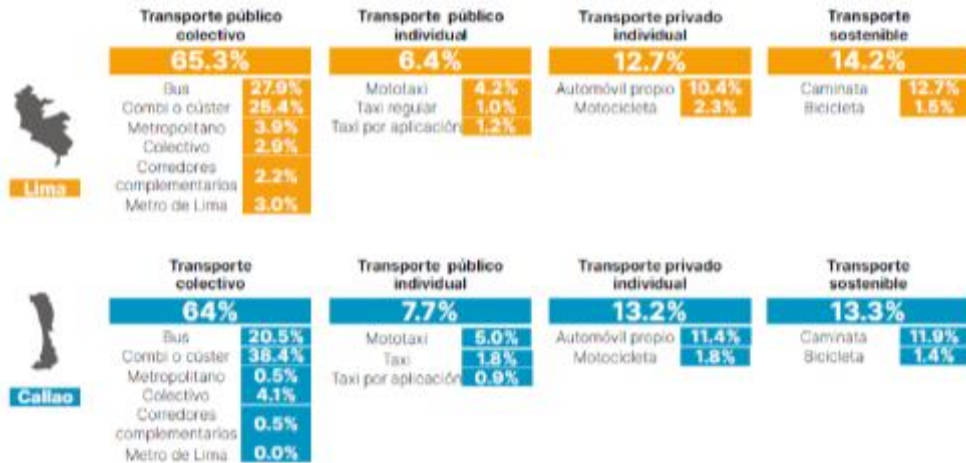
⁸⁶ Costos involucrados en el proceso de transportar los bienes desde la fábrica hasta el punto en que el producto sale del país (puertos, aeropuertos, fronteras). Tales como: transporte, licencias, permisos y Procedimientos aduaneros; de inventarios, almacenaje, deterioro o pérdidas durante el transporte; de seguros, etc.

⁸⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), José Luis Guash (2011). “La logística como motor de la competitividad en América Latina y el Caribe”.

⁸⁸ Asumiendo que se demora lo mismo en ir que en regresar del trabajo

⁸⁹ Fuente: Consorcio GITEC-RUPPRECHT-PACT PERÚ (2020), “Diagnóstico y pronóstico del transporte y la movilidad urbana en la ciudad de Trujillo”. (Municipalidad Provincial de Trujillo – COMUS Trujillo).

⁹⁰ Fuentes: Lima Como Vamos (2019); CAF, Plan Maestro de Movilidad Urbana Sostenible de la Provincia de Piura (2019)



Fuente: Lima Cómo Vamos

3. 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.

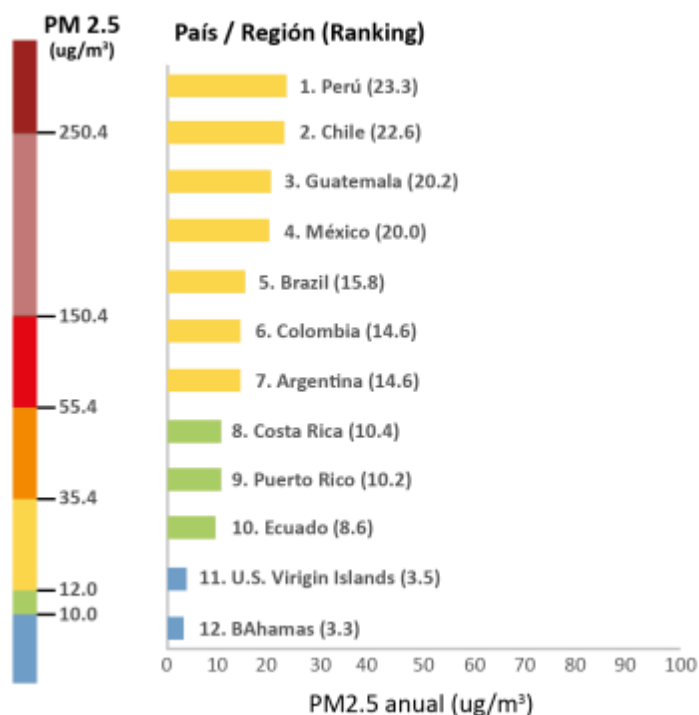
El proceso acelerado de urbanización sin una planificación adecuada, especialmente en los sectores urbano-rurales, ha generado el cambio de uso de la tierra para fines habitacionales, ocasionando una gran presión y afectación sobre los ecosistemas y sus componentes asociados (flora y fauna silvestre 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).

Es así, que el documento denominado “Evaluaciones del Desempeño Ambiental Perú” realizado por la OCDE y CEPAL indica que “en el período 2003-2013 la calidad ambiental de las aguas costeras disminuyó en rangos variables dependiendo de la zona. En particular, destacan altas concentraciones de cargas contaminantes asociadas con descargas industriales y domésticas, en las bahías de Huacho, Callao, Chancay y Chimbote, entre otras. El Callao y Chimbote presentan valores de coliformes totales y termotolerantes por encima de los estándares de calidad del país”.

Un caso particular es de la ciudad de Chimbote, en donde la Bahía El Ferrol pasó de ser una de las Bahías de la costa peruana con potencial turístico utilizada por la población con fines de recreación a ser una de las más contaminadas del país, a tal punto que en la actualidad no es considerada como parte del potencial de desarrollo de la ciudad.

Asimismo, según el Reporte Anual de Calidad del Aire (2019)⁹¹, 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° 43: Países con mayor contaminación 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.

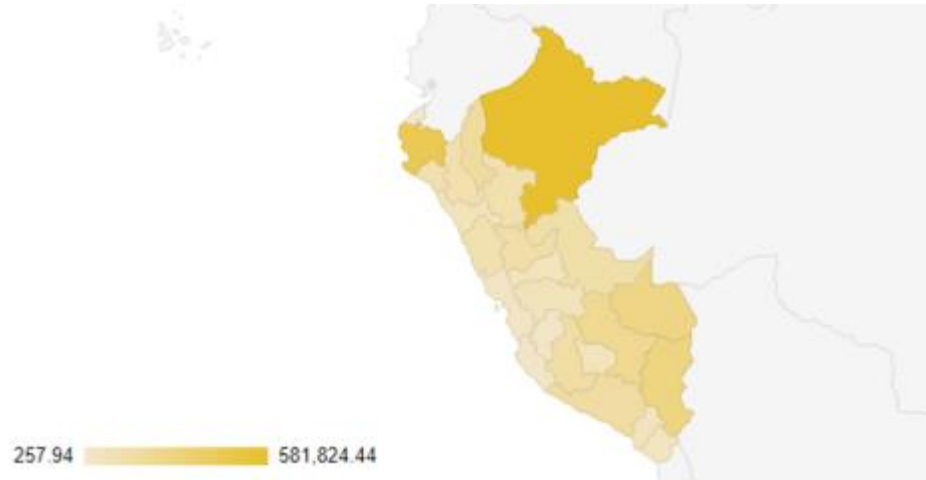
La planificación permite conocer e identificar las condiciones físicas y ambientales del territorio a partir de su capacidad natural, e impulsar una habitabilidad saludable y sostenible en armonía con su entorno natural y la biodiversidad asociada, lo que cobra mayor relevancia en el contexto sanitario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

⁹¹ IQ Air (2019), "2019 World Air Quality Report"

en base a dicho instrumento, se ha determinado que hay 3´437,496 hectáreas de ecosistemas degradados.

Otro problema serio, es la degradación de ecosistemas, de acuerdo al MINAM (2020)⁹², en el Perú hay 4,168,142 hectáreas de ecosistemas degradados ⁹³.

Figura N° 44: Superficie de Ecosistemas Degradados (hectáreas)



Fuente: MINAM – SINIA (2018)

No podemos dejar de prestar importancia a los ecosistemas frágiles. De acuerdo al numeral 99.1 del artículo 99 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas adoptan medidas de protección especial para los ecosistemas frágiles, tomando en cuenta sus características y recursos singulares; y su relación con condiciones climáticas especiales y con los desastres naturales. Asimismo, el numeral 99.2 de dicha norma señala que los ecosistemas frágiles comprenden, entre otros, desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, páramos, jalcas, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas alto andinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relicto.

Asimismo, los ecosistemas frágiles son áreas de alto valor de conservación por su biodiversidad y los servicios ambientales que brindan, y son altamente vulnerables a consecuencia de las actividades antrópicas que se desarrollan en ellos o en su entorno,

⁹² MINAM (2020), Aprueban los indicadores de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos del Sector Ambiente, para su aplicación en la fase de Programación Multianual de Inversiones (RM N° 288-2020-MINAM)

⁹³ Son aquellos ecosistemas que han sufrido pérdida total o parcial de alguno de sus factores de producción (componentes esenciales) que altera su estructura y funcionamiento, disminuyendo por tanto su capacidad de proveer bienes y servicios (RM N° 178 –2019-MINAM)

como son las invasiones, que amenazan y ponen en riesgo los recursos forestales y de fauna silvestre, así como los servicios que brindan a nuestro entorno.⁹⁴

En dicho marco, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 28611, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) ha aprobado la “Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles”, en el marco de su ámbito de competencia.

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR 2018), elaboró una lista a nivel nacional de 47 ecosistemas frágiles, 45 lomas costeras, un humedal costero (Puerto Viejo) y una laguna Altoandina (Paca). La ubicación de las lomas y el humedal costero, por su cercanía a zonas urbanizadas las hacen muy atractivas a los traficantes de terrenos.

4. 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 del Plan 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.

A continuación, se muestra, a manera de ejemplo, cómo los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial explican en su diagnóstico los riesgos a los que se encuentra expuesta la población. El Plan de Desarrollo Urbano de Chimbote – Nuevo Chimbote 2020-2030, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 006-2020-MPS, de fecha 28.10.2020, señala en su diagnóstico analiza los peligros a los que se encuentra expuesta la población: *“en los últimos quince años de consolidación urbana en la Ciudad de Chimbote – Nuevo Chimbote, se han presentado, tanto los peligros inducidos por acción humana, como los peligros generados por fenómenos de origen natural, siendo aproximadamente el 42% los que han sido inducidos por acción humana*

⁹⁴ Ministerio de Agricultura (MINAGRI), Decreto Supremo N° 007-2020-MINAGRI

en la categoría de “incendio urbano”, mientras que los más recurrentes respecto a los generados por fenómenos de origen natural son: inundación, huayco, precipitaciones, oleajes y sismos”.

Tabla N° 39: Peligros originados por fenómenos de origen natural e inducidos por la acción humana

AÑO	PELIGROS INDUCIDOS POR ACCIÓN HUMANA	PELIGROS GENERADOS POR FENÓMENOS DE ORIGEN NATURAL	TOTAL
2003	6	1	7
2004	2	1	3
2005	5	4	9
2006	4	2	6
2007	1	-	1
2008	1	1	2
2009	1	1	2
2010	-	1	1
2011	1	-	1
2012	4	1	5
2013	3	1	4
2014	S/I	S/I	S/I
2015	S/I	S/I	S/I
2016	S/I	S/I	S/I
2017	2	16	18
2018	12	2	14

Fuente: PDU Chimbote – Nuevo Chimbote 2030 - 2030

Otro ejemplo, sería lo mostrado en un reporte del INDECI a agosto del 2017, respecto al fenómeno El Niño Costero que dejó en el Perú un total de 66,093 viviendas colapsadas e inhabitables y 371,370 viviendas con algún tipo de daño que ha sido catalogado como el mayor impacto ocasionado por un fenómeno natural en el Perú en los últimos 40 años. Ello nos da una idea del elevado grado de vulnerabilidad de las viviendas en el Perú, debido a su inadecuada localización geográfica.

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.

Tabla N° 40: Daños personales y materiales por emergencias según departamento

DPTO.	EMER	DAÑOS PERSONALES				DAÑOS MATERIALES			
		DAMI NF	AFFECT	D E	LE SI	VIVIENDAS	INST. EDUCATIVAS	CENTROS SALUD	HAS CULTIVO

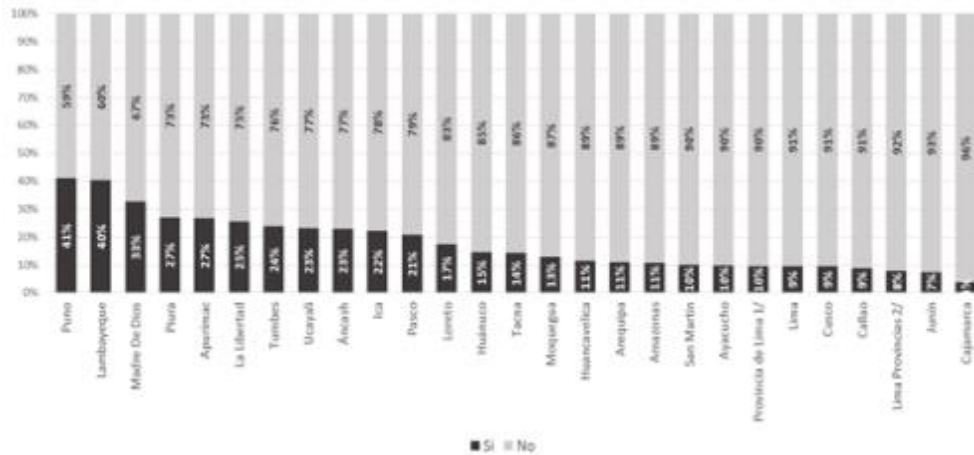
				S A P	O N	F A L L E C	DE S T R	A F E C T	DE S T R	A F E C T	DE S T R	A F E C T	PER D	A F E C T
TOTAL	5,489	42,979	1,114,113	6	228	162	2,651	29,068	18	462	2	111	25,862	95,034
Amazonas	234	1,045	1,771	0	0	0	68	288	0	4	0	1	0	60
Áncash	194	968	862	0	3	4	228	203	0	22	0	1	30	413
Apurímac	852	2,624	123,663	0	8	3	136	4,163	8	26	1	8	993	1,390
Arequipa	228	3,962	75,588	0	80	3	170	4,905	1	100	0	23	677	4,742
Ayacucho	320	3,502	27,464	0	71	17	177	3,144	3	48	0	27	12,509	40,307
Cajamarca	255	213	13,260	0	1	2	19	669	2	42	0	1	2	482
Callao	48	226	106	0	3	3	27	39	0	0	0	0	0	0
Cusco	449	968	246,195	2	20	12	133	673	0	11	1	2	4,273	19,317
Huancavelica	328	15,365	161,456	0	4	7	44	1,381	1	10	0	4	3,053	9,962
Huánuco	207	582	57,778	1	3	8	53	251	0	2	0	0	347	5,912
Ica	85	450	16,798	0	1	1	61	2,945	1	13	0	3	0	40
Junín	277	1,091	30,421	0	0	4	141	494	0	11	0	3	1,758	6,578
La Libertad	64	30	2,489	0	0	0	11	420	0	2	0	3	66	1
Lambayeque	63	349	25,884	0	1	3	20	109	0	1	0	0	1,493	85
Lima Metropolitana	285	903	5,195	0	7	68	32	520	0	0	0	0	0	0
Lima Provincia	256	547	13,449	0	1	3	157	1,003	2	49	0	9	11	486
Loreto	78	696	26,333	0	8	2	104	2,181	0	1	0	0	0	0
Madre de Dios	49	160	2,637	2	0	2	32	403	0	9	0	1	0	33
Moquegua	22	41	16,429	0	0	0	3	55	0	8	0	1	26	393
Pasco	303	516	55,507	0	3	4	62	294	0	15	0	2	241	398
Piura	222	6,000	10,224	0	5	4	685	1,875	0	29	0	9	12	55
Puno	262	554	178,912	0	0	3	62	1,421	0	33	0	5	12	2,326

San Martín	176	1,487	3,500	0	0	2	116	864	0	6	0	4	78	1,755
Tacna	40	160	15,710	0	2	0	9	173	0	0	0	0	0	299
Tumbes	66	119	2,077	0	4	1	24	439	0	18	0	3	0	0
Ucayali	126	421	405	1	3	6	77	156	0	2	0	1	281	0

Fuente: Censo Estadístico del INDECI 2019, en la preparación, respuesta y rehabilitación de la GRD

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 %).

Figura N° 45: 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.

Asimismo, según refiere el Plan Nacional de Infraestructura y Competitividad, “en el país existe un grave problema en la gestión de residuos sólidos, especialmente en su disposición final. Al respecto, solo el 46.6% de la población nacional cuenta con el servicio de disposición final adecuada, con acceso a 58 rellenos sanitarios y 3 celdas transitorias (Fuente: DGRS, UE003, GICA, MINAM 2021). Esto genera graves daños al medio ambiente, afecta la salud de las personas y tiene un impacto negativo en industrias como el turismo, donde la imagen del destino turístico es un factor

determinante y valorado por los visitantes. Además, genera altos riesgos para la agricultura por el tema sanitario y de contaminación de los acuíferos”.

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.

5. 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 OMS mediante un boletín denominado Urbanización y Salud⁹⁵ 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.

Tabla N° 41: Impacto negativo en la salud como resultado de las malas condiciones de la vivienda y de los barrios circundantes

FACTORES DE RIESGO	ENFERMEDADES CONTAGIOSAS ASOCIADAS	ACCIDENTES Y ENFERMEDADES NO CONTAGIOSAS	ENFERMEDADES MENTALES ASOCIADAS
Construcción deficiente, hacinamiento, ventilación inadecuada, humedad y pisos de tierra	<ul style="list-style-type: none"> - Enfermedades causadas o infecciones transmitidas por insectos, parásitos, roedores, mordeduras de animales, (malaria, mal de Chagas). - Infecciones respiratorias agudas - Tuberculosis 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfermedades coronarias - Enfermedades pulmonares y respiratorias crónicas (incluyendo asma) - Cáncer de pulmón - Heridas - Quemaduras - Enfermedades prenatales 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo cognitivo y psicomotor deficiente en niños pequeños - Problemas de aprendizaje y trastornos del comportamiento causados por la exposición a materiales tóxicos (plomo) - Neurosis - Violencia doméstica - Alcoholismo y drogadicción

⁹⁵ <https://www.who.int/bulletin/volumes/88/4/10-010410/es/>

<p>Agua y saneamiento inadecuados</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enfermedades fecales-orales y parasitarias (tifo, cólera, hepatitis y polio, entre otras) - Enfermedades relacionadas con toxinas microbiológicas - Enfermedades relacionadas con infestación de insectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfermedades coronarias - Cáncer de estómago 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo cognitivo y psicomotor deficiente en niños pequeños - Problemas de aprendizaje y trastornos del comportamiento causados por la exposición a materiales tóxicos (plomo) - Neurosis - Violencia doméstica - Alcoholismo y drogadicción
<p>Áreas que rodean la vivienda (servicios deficientes de recolección final de basuras, contaminación, proximidad a zonas industriales o de vías congestionadas instalaciones recreativas y parques precarios)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enfermedades causadas por infecciones transmitidas por insectos, parásitos, roedores, mordeduras de animales - Intoxicación - Enfermedades respiratorias agudas 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfermedades coronarias - Enfermedades pulmonares y respiratorias crónicas - Obesidad - Cáncer - Accidentes de tráfico y otros 	<ul style="list-style-type: none"> - Neurosis - Trastornos psiquiátricos relacionados con sustancias químicas y otros contaminantes

Fuente: Bouillon (2012)

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)⁹⁶. 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 Política, 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

⁹⁶ https://www.unicef.org/spanish/wash/wes_related.html

servicios. Es importante anotar también que la escasa oferta de transporte público de calidad estaría agravando la situación de la pandemia.⁹⁷

6. 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 la información presentada en la sección “Situación actual del problema público” (Tabla N° 1) donde se menciona 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 insatisfecha. 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° 46: Satisfacción con el espacio público disponible en la ciudad, Lima Metropolitana y Callao (2019)

⁹⁷ Como en el caso de Lima en donde el porcentaje predominante de viajes diarios se realiza en medios convencionales como custers o combis

		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%
	Regunar	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%				
	Regunar	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

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%.

v. Situación futura deseada

En base a las aspiraciones de la población, el análisis de tendencias y la revisión de la visión del Perú al 2050 se construye la siguiente enunciación 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.

La cual se expresa en: (i) la reducción de 50% del déficit habitacional cualitativo⁹⁸, (ii) la reducción de 70% déficit habitacional cuantitativo, (iii) la 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, (iv) el incremento de 30% del acceso a equipamiento urbano en el ámbito urbano y de 40% en el ámbito rural (equipamiento en centro

⁹⁸ 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. En este sentido, debido a que este indicador ya contempla el acceso a agua, alcantarillado y luz no se cree pertinente duplicar esta información con otros indicadores que midan estos componentes de manera desagregada.

poblado), (v) la mejora de 50% sobre las capacidades de planificación, gestión y autofinanciamiento de Gobiernos Locales, (vi) el crecimiento de 50% de la oferta de vivienda social y (vii) el crecimiento de 50% de la colocación de créditos hipotecarios dirigidos a sectores C, D y E.

Al término de la implementación de la PNVU, se habrá incrementado el impacto positivo generado por una óptima planificación urbana y territorial con la finalidad de beneficiar a la población local en cuyo entorno se implementa; a través de mejorar la calidad regulatoria del marco normativo y metodológico, incentivar la participación real y efectiva de la ciudadanía y fortalecer la capacidad de gestión y planificación urbana de los gobiernos locales.

Asimismo, se tendrá una eficiente y sostenible ocupación del suelo en las ciudades y centros poblados del país, mediante la promoción de un sistema nacional de centros poblados equilibrado y articulado, y con intervenciones adecuadas por escalas. De igual manera, se habrá implementado un marco regulatorio destinado a sancionar y desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo, asegurando la sostenibilidad física y ambiental de las ciudades y centros poblados del país.

De otra parte, se tendrá asegurado el acceso equitativo a servicios básicos, equipamientos, espacios públicos e infraestructura de movilidad de calidad en las ciudades y centros poblados, mejorando la calidad y uso de espacios públicos y promoviendo una distribución más equitativa de servicios y equipamientos adecuados y de calidad en las ciudades y centros poblados.

Por último, se tendrá una demanda de soluciones habitacionales satisfecha con vivienda digna y adecuada, principalmente, para los sectores socioeconómicos bajos; contemplando la diversidad de necesidades locales y condiciones de productividad. Ello se habrá logrado, mediante el reenfoque de los programas de subsidio público a vivienda de sectores D y E, en atención a las realidades locales.

Aspiraciones de la población

Para construir la situación futura deseada la metodología establece que es necesario conocer las aspiraciones de la población. En este sentido, se llevaron a cabo talleres durante el 2019 y 2020 en donde participaron diversos actores clave, tales como: sector público, sector privado, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil (Ver Anexo 1 para mayor detalle). Asimismo, se tomó en cuenta el Décimo Informe de Percepción sobre Calidad de Vida en la Ciudad, de la organización Lima Cómo Vamos, que es el resultado de una encuesta anual a la población de Lima y Callao. De igual forma se consideró la visión del Perú al 2050, aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional.

De la revisión y sistematización de la información mencionada se identificaron las siguientes cuatro aspiraciones de la población:

- Las personas de menores recursos acceden a una oferta suficiente de vivienda, tanto urbana como rural, en condiciones de habitabilidad adecuada. El Estado promueve y provee de herramientas para el incremento de la oferta de soluciones habitacionales a nivel nacional, fortaleciendo, a su vez, las capacidades institucionales para la protección, control y recuperación del suelo frente a las ocupaciones informales e ilegales.
- Las personas se sienten satisfechas de vivir en una ciudad segura, ambientalmente sostenible y con un sistema de transporte eficiente e integrado, permitiendo su óptimo desarrollo y bienestar

de salud física, mental y comunitaria, reduciendo los factores de riesgo asociados a su entorno. El Estado garantiza una «habitabilidad externa» adecuada y los factores asociados a ella.

- Tener una mejor planificación urbana y territorial que genere un impacto positivo en las personas, optimizando su cumplimiento, y articulando adecuadamente con los distintos niveles de gobierno.
- Las personas cuentan con herramientas para involucrarse en la planificación estratégica y la gestión urbano-territorial de su localidad, bajo un enfoque intercultural y descentralizado, y que atienda a la realidad de cada región.

Análisis de tendencias y escenarios contextuales

Como insumos para la construcción de la situación futura deseada también era necesario analizar las tendencias y escenarios contextuales con el propósito de poder aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos que se puedan presentar. A continuación, se presentan los riesgos que se busca mitigar y las oportunidades que se busca aprovechar en el contexto de la política Nacional de Vivienda y Urbanismo (Ver Anexos 2 y 3 para mayor información).

- Riesgos asociados a escenarios contextuales y tendencias:
 - Escenario de desastre mayor
 - Aumento de la variabilidad de las precipitaciones y temperatura
 - Mayor influencia de la economía ilegal en el sistema político
 - Incremento de la vulnerabilidad ante peligros naturales
- Oportunidades asociadas a escenarios contextuales y tendencias:
 - Escenario normativo
 - Incremento del endeudamiento de los hogares o privados
 - Mejora de la calidad de la inversión
 - Incremento de la participación política y ciudadana

vi. Alternativas de solución seleccionadas

Las alternativas de solución son los cursos de acción que serán seguidos para lograr la solución del problema público (CEPLAN, 2018). De acuerdo a ello, la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo identifica y formula distintas alternativas tomando en cuenta las características particulares del problema público, la formulación de la situación futura deseada y la evidencia nacional e internacional revisada.

Se ha estructurado la propuesta de alternativas de solución en concordancia y siguiendo la causalidad representada en la estructuración del problema público. A continuación, se presentan las alternativas de solución seleccionadas. Para mayor detalle sobre la totalidad de alternativas de solución identificadas, los criterios de análisis y propuestas, así como el análisis costo - beneficio, ver Anexos 4, 5, 6 y 7.

- **Mejorar la metodología de planificación para que sea más estratégica y adecuada a cada localidad.**

Esta alternativa de solución propone un nuevo enfoque en los instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial, que priorice la competitividad y la visión territorial, incorporando además nuevos instrumentos de planificación para el ámbito rural e incentivando la participación ciudadana a través de herramientas pedagógicas y de socialización que difundan los beneficios de los citados instrumentos.

- **Garantizar la construcción de capacidades de los gobiernos locales en materia de planificación.**

Esta alternativa de solución resalta que es importante fortalecer las capacidades de los profesionales de los gobiernos locales que intervienen en las materias de planificación, gestión urbana y territorial para generar recurso humano calificado que desarrolle instrumentos de planificación urbana de calidad acorde a las realidades socio culturales y territoriales.

- **Generar incentivos para la elaboración, aprobación e implementación de los planes.**

La presente alternativa de solución propone crear incentivos económicos con el fin de que los gobiernos locales elaboren e implementen sus instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial, mejorando las condiciones de vida de la población y estableciendo reglas claras en el manejo del uso del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, que permitan no solo una ocupación ordenada, sino también una inversión sostenible en los centros poblados, más aun considerando de un total de 1874 municipalidades distritales solo el 12.9% cuenta con un Plan de Desarrollo Urbano. Asimismo, en el ámbito rural 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.

- **Promover la optimización en el uso del suelo ya ocupado y una expansión urbana sostenible**

La alternativa de solución plantea desarrollar e incorporar instrumentos que permitan promover la optimización del uso del suelo ya ocupado y asegurar una expansión urbana sostenible. En ese sentido, se propone un marco regulatorio para una mejor distribución de cargas y beneficios para su distribución equitativa. De manera complementaria, se propone mejorar las capacidades de autofinanciamiento de las municipalidades (sea mediante tributos municipales e instrumentos de gestión y financiamiento urbano); así como implementar mecanismos efectivos para fiscalizar el cumplimiento y sancionar la inobservancia de los planes de gestión urbana-territorial de alcance local.

- **Fomentar la intervención del mercado en la provisión de soluciones habitacionales.**

Esta propuesta plantea mejorar los incentivos o instrumentos de financiamiento para que el sector privado desarrolle vivienda de interés social enfocado en los sectores de recursos económicos más bajos, así como la generación de incentivos a los propietarios para el mejoramiento del entorno urbano que complemente la construcción de nuevas edificaciones.

- **Focalizar el rol promotor de soluciones habitacionales en sectores no atendidos, niveles socioeconómicos medios-bajos y en acciones urbanísticamente sostenibles.**

Esta alternativa propone focalizar los esfuerzos de provisión de soluciones habitacionales en los sectores socioeconómicos más vulnerables y menos atendidos. En este sentido, busca fomentar el desarrollo de proyectos integrales y programas asociativos para brindar espacio público y equipamiento urbano en zonas urbanas y urbanizables. Asimismo, propone mejorar el marco normativo destinado para el cumplimiento efectivo de la regulación durante la ejecución de las habilitaciones urbanas y la construcción de vivienda. Adicionalmente, se busca fomentar proyectos de vivienda de uso colectivo y viviendas

productivas acorde a las necesidades culturales y productivas de las personas. De otra parte, se brindará asistencia técnica continua y permanente a la población para la construcción de vivienda nueva (déficit cuantitativo) y mejora de la existente (déficit cualitativo); así como mecanismos de financiamiento e incentivos para las personas de menores recursos.

- **Proveer soluciones habitacionales, desde el Estado, para los sectores no atendidos por el mercado.**

En esta alternativa de solución se pone en evidencia que el acceso a financiamiento hipotecario es la pieza faltante en los mecanismos establecidos por el Estado para promover la producción de vivienda formal asequible. El problema es que los canales tradicionales para la colocación de créditos hipotecarios tienen dificultades para penetrar de manera sustantiva en la enorme cantidad de hogares que generan sus ingresos a través de la economía informal (GRADE, 2020). En ese sentido, para reducir el déficit habitacional en sectores aún no atendidos, el Estado debe priorizar su intervención a través de subsidios para los sectores de bajos recursos, garantizando el acceso a una vivienda digna y a un entorno urbano sostenible, priorizando urgentemente para familias que han sido afectadas por desastres naturales, ubicadas en zonas de riesgo no mitigables o en zonas donde no puede llegar los servicios básicos.

Figura N° 47: Alternativas de solución seleccionadas

CAUSA DIRECTA	CAUSA INDIRECTA	ELEMENTOS DE LA ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN SELECCIONADA	ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN	TIPO DE INSTRUMENTO
1. Bajo impacto de la planificación urbana-territorial y limitado control de su cumplimiento	1a	Mejorar la metodología de planificación para que sea más estratégica y adecuada a cada localidad.	Existente, pero necesita ajustes	Regulador / Informativo
	1c	Garantizar la construcción de capacidades de los gobiernos locales en materia de planificación.		Informativo
	1b	Generar incentivos para la elaboración, aprobación e implementación de los planes.		Regulador / Económico
2. Producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo	2a, 2b, 2c, 2d, 2e	Promover la optimización en el uso del suelo ya ocupado y una expansión urbana sostenible.		Regulador
3. Acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales adecuadas	3a, 3c, 3d	Fomentar la intervención del mercado en la provisión de soluciones habitacionales.		Económico
	3a, 3b, 3c, 3d	Focalizar el rol promotor de soluciones habitacionales en sectores no atendidos, niveles socioeconómicos medios-bajos y bajos, y en acciones urbanísticamente sostenibles	Nueva	Regulador / Informativo
	3a, 3c, 3d	Proveer soluciones habitacionales, desde el Estado, para los sectores no atendidos por el mercado.	Existente, pero necesita ajustes.	Económico

Elaboración: MVCS – DGPRVU, 2021

5. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

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 PNVI 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° 48: Relación entre causas directas y objetivos prioritarios



Elaboración: MVCS – DGPRVU, 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, considerando las normas sectoriales pertinentes. 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 irroque un esfuerzo económico mayor 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 acorde 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 la implementación de 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 multifinanciado, las transferencias condicionadas, entre otros. O mecanismos institucionales que permitan la implementación de los planes urbanos y territoriales. En este sentido, abarca temas relacionados a 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 temas relacionados a la gobernanza urbana y territorial, 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 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 como 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 de las ciudades y centros poblados. 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, 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, eriazos, 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.

Tabla N° 42: Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo

CODIGO	OBJETIVO PRIORITARIO	INDICADORES	LÍNEA DE BASE (AÑO)	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.	I 1.1. Porcentaje de coincidencia entre crecimiento urbano y áreas de expansión planificadas	12.1% (2020)	61.50%	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 regionales y locales.	MVCS Co-responsables: GR GL	Política Nacional de Igualdad de Género
		I 2.2 Índice de desigualdad urbana en ciudades y centros poblados del país	0.95 (2020)	0.7			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 en las ciudades y centros poblados del país.	I 2.1 Cociente entre la tasa de consumo de tierras y la tasa de crecimiento de la población	1.67 (2017)	1.30	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	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

		I 2.2 Índice de viviendas e infraestructura de servicio público ubicados en zonas de muy alta exposición a peligros	66.6 (2018)	40.6	zonas seguras y servidas en las ciudades y centros poblados del país.		
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.	I 3.1 Porcentaje de hogares con déficit habitacional cuantitativo	4.8% (2020)	0%	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
		I 3.2 Porcentaje de hogares con déficit habitacional cualitativo	11.2% (2020)	3.30%			
OP4.	Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.	I4.1. Índice de Equipamiento Urbano Diverso	39% (2020)	84%	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 – DGPRVU, 2021

6. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y ESTÁNDARES

● Listado 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, son 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).

Para el proceso de identificación de los servicios públicos que se entregarán en el marco de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo se prepararon documentos de trabajo que fueron compartidos con distintas unidades orgánicas del sector, con representantes de otros sectores, con profesionales en materia de vivienda urbanismo y con miembros de la sociedad civil interesados en materia de vivienda y urbanismo.

Tabla N° 43: Objetivos prioritarios, lineamientos y servicios

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	NOMBRE DEL SERVICIO	PERSONA QUE RECIBE EL SERVICIO	PROVEEDOR DEL SERVICIO	CONDICIÓN DEL SERVICIO	
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	S1	Plataforma de información geoespacial sobre los procesos de planificación y gestión urbana y territorial.	Entidades Públicas de los tres niveles de gobierno Sociedad civil organizada y no organizada Universidades y centros de investigación	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo Gobiernos Locales. Universidades.	MEJORA
		S2	Fortalecimiento de capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de las áreas metropolitanas mediante entes especializados descentralizados.	Gobiernos locales.	Gobiernos Provinciales que se encuentran en una metrópoli	MEJORA
		S3	Mecanismos de participación ciudadana efectiva en la planificación y gestión urbana y territorial	Población en general.	MVCS Gobiernos Locales.	MEJORA
		S4	Catastro urbano multifuncional de los gobiernos locales.	Entidades Públicas de los tres niveles de gobierno	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) Gobiernos locales	MEJORA

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	NOMBRE DEL SERVICIO		PERSONA QUE RECIBE EL SERVICIO	PROVEEDOR DEL SERVICIO	CONDICIÓN DEL SERVICIO
OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial	L1.3. Fortalecer las capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de los gobiernos regionales y locales.	S5	Programa de fortalecimiento de capacidades de profesionales en planificación y gestión urbana.	Profesionales en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo	MEJORA
		S6	Fortalecimiento de capacidades a los Gobiernos Locales en el marco de la nueva metodología de planificación urbana y territorial	Gobiernos regionales y locales Población en general.	MVCS	NUEVO
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.	S7	Sistema actualizado de clasificación y caracterización de ciudades y centros poblados	Gobiernos Locales	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	MEJORA
	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	Sector privado y Población	Gobiernos Locales	MEJORA
		S9	Promoción de proyectos de regeneración y renovación urbana para la generación de viviendas de interés social u otros fines de interés público	Población localizada en áreas urbanas deterioradas o con usos obsoletos	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Fondo Mi Vivienda Gobiernos locales	NUEVO
	L2.3. Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados del país	S10	Fortalecimiento de la fiscalización y control urbano en los gobiernos locales	Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Gobiernos locales	MEJORA
S11		Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil en torno a la formación de una cultura urbanística.	Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Gobiernos Locales	NUEVO	

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	NOMBRE DEL SERVICIO		PERSONA QUE RECIBE EL SERVICIO	PROVEEDOR DEL SERVICIO	CONDICIÓN DEL SERVICIO
OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de 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	S12	Mecanismos que aseguren la articulación entre la planificación urbana y territorial y los proyectos del sector saneamiento en metrópolis.	Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General en Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo Gobiernos Locales Empresas Prestadoras de Servicios de saneamiento - EPS	NUEVO
			Promoción de modelos de gestión urbana multiactor en áreas de interés público	Población en general Sector Privado	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo Gobiernos Regionales Gobiernos Locales	NUEVO
		S14	Producción y gestión de suelo para la promoción de vivienda de interés social - Operador público de suelo	Población urbana en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda Superintendencia Nacional de Bienes Estatales	MEJORA
	L2.4. Asegurar la producción de suelo en zonas seguras y servidas en las ciudades y centros poblados del país.	S15	Programa de ejecución, fortalecimiento de capacidades y acompañamiento en proyectos de reasentamiento poblacional en zonas declaradas de riesgo no mitigable	Población ubicada en zona de muy alto riesgo no mitigable	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo Programa Nuestras Ciudades Gobiernos Regionales Gobiernos Locales	MEJORA

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	NOMBRE DEL SERVICIO		PERSONA QUE RECIBE EL SERVICIO	PROVEEDOR DEL SERVICIO	CONDICIÓN DEL SERVICIO
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.	S16	Programa de subsidios habitacionales en áreas urbanas priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.	Población urbana en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda	MEJORA
		S17	Promoción de créditos hipotecarios asequibles prioritariamente para la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social	Población urbana en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda Entidades financieras	MEJORA
		S18	Promoción de vivienda de alquiler priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social	Población en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda	NUEVO
		S19	Programa de subsidios habitacionales en áreas rurales priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.	Población rural en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Programa Nacional de Vivienda Rural	MEJORA
		S20	Programa de certificación de calidad de Entidades Técnicas para la Vivienda de Interés Social	Entidades Técnicas	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda	MEJORA

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	NOMBRE DEL SERVICIO		PERSONA QUE RECIBE EL SERVICIO	PROVEEDOR DEL SERVICIO	CONDICIÓN DEL SERVICIO
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.	S21	Acompañamiento en implementación a proyectos estratégicos de Vivienda de Interés Social	Entidades promotoras de vivienda de interés social	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo Fondo MiVivienda	NUEVO
		S22	Servicio automatizado de licencias y autorizaciones municipales - Sistema de Monitoreo y Seguimiento de Procedimientos y Licencias Emitidas (SIMPLE)	Gobiernos locales Profesionales	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en vivienda y urbanismo	MEJORA
	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	S23	Mejoramiento de vivienda urbana y rural priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social	Población en general, priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo	MEJORA
		S24	Fortalecimiento de capacidades para la construcción asistida y construcción de viviendas progresivas.	Hogares de población en situación de pobreza o vulnerabilidad social	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) Gobiernos Locales	MEJORA
		S25	Fortalecimiento del proceso de aprobación de proyectos de vivienda de interés social a través de revisores urbanos	Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo	MEJORA

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	NOMBRE DEL SERVICIO		PERSONA QUE RECIBE EL SERVICIO	PROVEEDOR DEL SERVICIO	CONDICIÓN DEL SERVICIO
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	L.3.3. Asegurar la provisión de viviendas adecuadas a la realidad local en las ciudades y centros poblados del país.	S26	Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de construcción, enfocado en las necesidades y contextos locales de la vivienda rural.	Profesionales, técnicos y trabajadores del sector construcción	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento SENCICO	NUEVO
		S27	Promoción de investigación e innovación en diseño, construcción y producción de vivienda a nivel nacional.	- Gobiernos regionales y locales - Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo	NUEVO
OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.	L4.1 Fortalecer la función social del espacio público 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	Gobiernos regionales y locales Población en general	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo	NUEVO
		S29	Fortalecimiento de la gestión para la apropiación social de los espacios públicos.	Gobiernos regionales y locales	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo	NUEVO
	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.	Población en general, priorizando áreas con población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa de Mejoramiento Integral de Barrios	MEJORA
		S31	Fortalecimiento de capacidades para la ejecución de Expedientes Técnicos de proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público.	Gobiernos locales Profesionales en materia de arquitectura, planificación y gestión urbana y territorial	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa de Mejoramiento Integral de Barrios	MEJORA

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	NOMBRE DEL SERVICIO		PERSONA QUE RECIBE EL SERVICIO	PROVEEDOR DEL SERVICIO	CONDICIÓN DEL SERVICIO
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.	S32	Instrumentos urbanísticos de gestión del suelo para el financiamiento de espacios públicos u otros fines de interés público	Entidades Públicas de los tres niveles de gobierno y Entidades Privadas	Gobiernos locales	MEJORA
		S33	Saneamiento físico legal para equipamiento urbano y espacio público	Entidades públicas y privadas	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)	MEJORA

- **Fichas de servicios y estándares de cumplimiento**

Esta sección describe en detalle los 33 servicios que integran la PNJU. Las fichas de servicios incluyen los estándares de cumplimiento y los nombres de los indicadores de cobertura y calidad que se utilizarán para medir su avance.

FICHA DEL SERVICIO S1	
Objetivo prioritario:	OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial efectiva.
Lineamiento de la política:	L1.2. Fomentar mecanismos de implementación en temas de planificación y gestión urbana y territorial en los gobiernos locales
Nombre del servicio:	S1. Plataforma de información geoespacial sobre los procesos de planificación y gestión urbana y territorial.
Descripción del servicio	El servicio consiste en la mejora, desarrollo, implementación y difusión de la plataforma interoperable de información geoespacial existente, sobre los procesos de planificación y gestión urbana y territorial, así como la situación de las ciudades en el país. 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.

Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo
Receptor del servicio	Entidades Públicas de los tres niveles de gobierno Sociedad civil organizada y no organizada Universidades y centros de investigación
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Accesibilidad (información accesible y abierta al público).
Descripción del estándar	La plataforma permite el acceso abierto a la información recogida de múltiples fuentes para monitorear el desarrollo urbano utilizando la información sistematizada de la Plataforma en los procesos de planificación urbana y territorial.
Indicador calidad	Porcentaje de instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial que citan y/o utilizan información de la Plataforma.
Indicador de cobertura	Porcentaje de Regiones que participan activamente de la actualización de información de la Plataforma.

FICHA DEL SERVICIO S2	
Objetivo prioritario:	OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial efectiva.

Lineamiento de la política:	L1.2. Fomentar mecanismos de implementación en temas de planificación urbana y territorial en los gobiernos locales.
Nombre del servicio:	S2. Fortalecimiento de capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de las áreas metropolitanas mediante entes especializados descentralizados.
Descripción del servicio	<p>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. 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 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 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.</p> <p>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.</p>
Proveedor del servicio	Gobiernos Provinciales que se encuentran en una metrópoli
Receptor del servicio	Gobiernos Locales
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Pertinencia territorial
Descripción del estándar	El servicio debe ser brindado acorde a las necesidades de la localidad donde se implementarán los entes especializados en planificación y gestión urbana y territorial.

Indicador calidad	Número de planes elaborados por los gobiernos locales con la asistencia y/o colaboración del ente especializado de su ámbito.
Indicador de cobertura	Porcentaje de áreas metropolitanas que cuentan con un ente especializado en planificación urbana y territorial operando.

FICHA DEL SERVICIO S3	
Objetivo prioritario:	OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial efectiva.
Lineamiento de la política:	L1.2. Fomentar mecanismos de implementación en temas de planificación urbana y territorial en los gobiernos locales
Nombre del servicio:	S3. Mecanismos de participación ciudadana efectiva en la planificación y gestión urbana y territorial
Descripción del servicio	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.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento / Gobiernos Locales.
Receptor del servicio	Población en general

Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Accesibilidad
Descripción del estándar	Las ciudades cuentan con un mecanismo de participación ciudadana que permiten a cualquier persona acceder al proceso de toma de decisiones sobre la planificación y gestión urbana.
Indicador calidad	Porcentaje de ciudades que cuentan con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas y funcionan con regularidad y democráticamente (INEI ODS Indicador 11.3.2)
Indicador de cobertura	Porcentaje de hogares que declara haber participado en algún proceso de planificación y/o gestión urbana y territorial

FICHA DEL SERVICIO S4	
Objetivo prioritario:	OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial efectiva.
Lineamiento de la política:	L1.2. Fomentar mecanismos de implementación en temas de planificación urbana y territorial en los gobiernos locales
Nombre del servicio:	S4. Catastro urbano multifinanciado de los gobiernos locales.
Descripción del servicio	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.

Proveedor del servicio	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) / Gobiernos locales
Receptor del servicio	Entidades Públicas de los tres niveles de gobierno
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Efectividad
Descripción del estándar	El servicio permite el uso del catastro para múltiples fines y tener un impacto en la planificación y gestión urbana y territorial.
Indicador calidad	Porcentaje de los ingresos de los gobiernos locales con catastro urbano que viene de la recaudación del impuesto predial.
Indicador de cobertura	Porcentaje de unidades catastrales urbanas que se encuentran registradas en la Base de Datos Catastral (IND PEI 2021-2023 COFOPRI OEI 2 IND 2.1)

FICHA DEL SERVICIO S5	
Objetivo prioritario:	OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial efectiva.
Lineamiento de la política:	L1.3. Fortalecer las capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de los gobiernos regionales y locales.
Nombre del servicio:	S5. Programa de fortalecimiento de capacidades de profesionales en planificación y gestión urbana.

Descripción del servicio	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, que 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 con universidades y colegios profesionales.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo
Receptor del servicio	Profesionales en general
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Idoneidad
Descripción del estándar	Los profesionales independientes y/o funcionarios de los gobiernos locales cuentan con un buen nivel de capacidades vinculadas a materia urbana.
Indicador calidad	Porcentaje de gestores urbanos con nota aprobatoria en al menos una de las actividades formativas de gestión urbana. (IND Desempeño PP 109).
Indicador de cobertura	Porcentaje de gobiernos locales con servidores certificados en cursos especializados en materia de planificación y gestión urbana y territorial (IND Desempeño PP 0068)

FICHA DEL SERVICIO S6

Objetivo prioritario:	OP1. Garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados del país a través de una planificación urbana y territorial efectiva.
Lineamiento de la política:	L1.3. Fortalecer las capacidades para la planificación y gestión urbana y territorial de los gobiernos regionales y locales.
Nombre del servicio:	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
Descripción del servicio	El servicio consiste en fortalecer las competencias técnicas de los funcionarios y directivos encargados de la planificación y gestión urbana y territorial de los gobiernos locales, para 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 para elaborar planes según criterios de priorización de municipios 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.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Receptor del servicio	Gobiernos regionales y locales Población en general
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Efectividad
Descripción del estándar	El servicio permite calificar a profesionales que desarrollan instrumentos de planificación urbana y territorial con la nueva metodología.

Indicador calidad	Porcentaje de planes urbanos y territoriales en donde intervinieron funcionarios capacitados en la nueva metodología de planificación urbana y territorial
Indicador de cobertura	Porcentaje de Gobiernos Locales con funcionarios capacitados para la gestión en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano (IND Desempeño PP 109)

FICHA DEL SERVICIO S7	
Objetivo prioritario:	OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L.2.1. Fortalecer el sistema de organización e integración de los centros poblados y ciudades del país.
Nombre del servicio:	S7. Sistema actualizado de clasificación y caracterización de ciudades y centros poblados
Descripción del servicio	<p>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.</p> <p>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. 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.</p>
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo
Receptor del servicio	Gobiernos locales

Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Pertinencia territorial
Descripción del estándar	El servicio debe ser brindado acorde a la normativa sobre el sistema de centros poblados de modo que los instrumentos de planificación reflejen de manera precisa las características de la ciudad o centro poblado
Indicador calidad	Porcentaje de gobiernos locales que cuentan con un instrumento de planificación acorde a su tipología de acuerdo al SINCEP..
Indicador de cobertura	Porcentaje de gobiernos locales provinciales que cuentan con Planes de Acondicionamiento Territorial (PAT)

FICHA DEL SERVICIO S8	
Objetivo prioritario:	OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L.2.2. Fortalecer las medidas de optimización de uso de suelo en las ciudades y centros poblados del país.
Nombre del servicio:	S8. Promoción de proyectos integrales de densificación urbana
Descripción del servicio	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 gestión 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.
Proveedor del servicio	Gobiernos Locales

Receptor del servicio	Sector privado y Población
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Local
Estándares de cumplimiento	Efectividad
Descripción del estándar	El servicio permite que haya una mayor eficiencia en el uso del suelo, expresada en la compacidad urbana.
Indicador calidad	Índice de Compacidad Urbana en ciudades mayores y metrópolis

FICHA DEL SERVICIO S9	
Objetivo prioritario:	OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L.2.2. Fortalecer las medidas de optimización de uso de suelo en las ciudades y centros poblados del país.
Nombre del servicio:	S9. Promoción de proyectos de regeneración y renovación urbana para la generación de viviendas de interés social u otros fines de interés público

Descripción del servicio	<p>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.</p> <p>Para dichos efectos, la regeneración y 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.</p>
Proveedor del servicio	<p>Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</p> <p>Fondo Mi Vivienda</p> <p>Gobiernos locales</p>
Receptor del servicio	Población localizada en áreas urbanas deterioradas o con usos obsoletos
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Accesibilidad económica
Descripción del estándar	El servicio atenderá efectivamente a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social
Indicador calidad	Porcentaje del déficit habitacional cuantitativo cubierto a través de proyectos de regeneración y renovación urbana
Indicador de cobertura	Número de proyectos de regeneración y/o renovación urbana promovidos desde el Estado, aprobados, en ejecución o ejecutados.

FICHA DEL SERVICIO S10	
Objetivo prioritario:	OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L.2.3. Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados del país
Nombre del servicio:	S10. Fortalecimiento de la fiscalización y control urbano en los gobiernos locales
Descripción del servicio	<p>Este servicio busca fortalecer los instrumentos sancionadores que existen en la normativa vigente dirigidos a privados o funcionarios para desincentivar las dinámicas de producción informal de suelo en áreas no autorizadas para ocupación por ser protegidas o restringidas, entre otros.</p> <p>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.</p>
Proveedor del servicio	<p>Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</p> <p>Gobiernos locales</p>
Receptor del servicio	Población en general
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Efectividad
Descripción del estándar	El servicio permite que haya una efectividad en los procesos de fiscalización y control urbano lo que se ve reflejado en el ratio de asentamientos informales.

Indicador calidad	Ratio de asentamientos informales.
Indicador de cobertura	Número de sanciones emitidas vinculadas a infracciones urbanísticas.

FICHA DEL SERVICIO S11	
Objetivo prioritario:	OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L.2.3. Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados del país
Nombre del servicio:	S11. Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil en torno a la formación de una cultura urbanística.
Descripción del servicio	<p>Este servicio busca fomentar una educación urbanística 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.</p> <p>Prioriza el empoderamiento de la ciudadanía a través de la educación en tornos 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.</p> <p>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.</p>
Proveedor del servicio	<p>Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</p> <p>Gobiernos Locales</p>

Receptor del servicio	Población en general
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Percepción de satisfacción
Descripción del estándar	Los receptores califican como alta su percepción de satisfacción con el servicio recibido.
Indicador calidad	Porcentaje de población satisfecha con la gestión urbana de su localidad
Indicador de cobertura	Porcentaje de ciudades en que se han realizado acciones de fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil para la formación de una cultura urbanística.

FICHA DEL SERVICIO S12	
Objetivo prioritario:	OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L.2.3. Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados del país
Nombre del servicio:	S12. Mecanismos que aseguren la articulación entre la planificación urbana y territorial y los proyectos del sector saneamiento en metrópolis.

Descripción del servicio	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. 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 busca desincentivar la ocupación informal e ilegal del suelo y fomentar la ocupación en áreas de suelo urbano habilitado y con servicios.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General en Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo Gobiernos Locales Empresas Prestadoras de Servicios de saneamiento - EPS
Receptor del servicio	Población en general
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Precisión o fiabilidad
Descripción del estándar	El servicio se brinda siguiendo la normativa vigente y los criterios de priorización establecidos y resulta efectivamente en la coincidencia entre lo establecido en los instrumentos de planificación urbana y territorial y los proyectos del sector saneamiento.
Indicador calidad	Porcentaje de coincidencia entre áreas con zonificación y redes de desagüe instaladas o planificadas.
Indicador de cobertura	Porcentaje de Empresas Prestadoras de Servicio de saneamiento en metrópolis que se articulan con los entes especializados en planificación urbana y territorial mediante comités de coordinación permanentes

FICHA DEL SERVICIO S13	
Objetivo prioritario:	OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L2.3. Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades y centros poblados del país
Nombre del servicio:	S13. Promoción de modelos de gestión urbana multiactor en áreas de interés público
Descripción del servicio	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.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo Gobiernos Regionales Gobiernos Locales
Receptor del servicio	Sector Privado Población en general
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional

Estándares cumplimiento	de Pertinencia territorial
Descripción del estándar	El servicio debe ser brindado acorde a las necesidades de la localidad donde se implementarán los modelos de gestión urbana multiactor en las áreas de interés público.
Indicador calidad	Número de hectáreas en áreas de interés público con modelos de gestión urbana multiactor acorde a las necesidades territoriales
Indicador de cobertura	Número de proyectos de gestión urbana multiactor implementados en áreas urbanas o periurbanas

FICHA DEL SERVICIO S14	
Objetivo prioritario:	OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L.2.4. Asegurar la producción de suelo en zonas seguras y servidas en las ciudades y centros poblados del país.
Nombre del servicio:	S14. Producción y gestión de suelo para la promoción de vivienda de interés social - Operador público de suelo
Descripción del servicio	<p>Este servicio consiste en la adquisición, recuperación y habilitación de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado u otros, para priorizar su utilización en proyectos de reurbanización, reasentamiento de población en zonas de riesgo, producción de vivienda de interés social u otros fines de interés público, incrementando la oferta de suelo urbano habilitado.</p> <p>Asimismo, se propone que el operador público del suelo pueda utilizar la modalidad de derecho de superficie para vivienda al momento de poner a disposición del sector privado los inmuebles para vivienda u otras finalidades de interés público.</p>

Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
Receptor del servicio	Población urbana en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Efectividad
Descripción del estándar	El servicio permite asegurar que los terrenos obtenidos por el operador público de suelo permiten la construcción de viviendas de interés social.
Indicador calidad	Número de unidades de viviendas edificadas en los predios transferidos por el operador público del suelo
Indicador de cobertura	Número de hectáreas transferidas por el operador público del suelo para proyectos de vivienda de interés social

FICHA DEL SERVICIO S15	
Objetivo prioritario:	OP2. Garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados del país.

Lineamiento de la política:	L2.4. Asegurar la producción de suelo en zonas seguras y servidas en las ciudades y centros poblados del país.
Nombre del servicio:	S15. Programa de ejecución, fortalecimiento de capacidades y acompañamiento en proyectos de reasentamiento poblacional en zonas declaradas de riesgo no mitigable.
Descripción del servicio	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Asimismo, esta participación busca atender de manera integral el problema de los asentamientos en zona de muy alto riesgo no mitigable, promoviendo la generación de vivienda de interés social en las zonas de acogida que permita el reasentamiento poblacional, brindando acompañamiento y asistencia técnica a la población reasentada y generando usos alternativos en la zona de riesgo, a efectos de evitar un nuevo asentamiento en dichas áreas.</p>
Proveedor del servicio	<p>Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo</p> <p>Programa Nuestras Ciudades</p> <p>Gobiernos Regionales</p> <p>Gobiernos Locales</p>
Receptor del servicio	Población ubicada en zona de muy alto riesgo no mitigable
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional

Estándares cumplimiento	de Accesibilidad económica
Descripción del estándar	El servicio atenderá efectivamente a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.
Indicador calidad	Número de hogares reasentados a través de los proyectos de reasentamiento poblacional impulsados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Indicador de cobertura	Número de proyectos de reasentamiento poblacional impulsados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

FICHA DEL SERVICIO S16	
Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	L3.1. Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.
Nombre del servicio:	S16. Programa de subsidios habitacionales en áreas urbanas priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.
Descripción del servicio	<p>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.</p> <p>El servicio se brinda de manera progresiva, focalizando y priorizando las necesidades de la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.</p>

Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda
Receptor del servicio	Población urbana en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Accesibilidad económica
Descripción del estándar	El servicio atenderá efectivamente a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social
Indicador calidad	Ratio de hogares en situación de pobreza monetaria o vulnerabilidad social que han accedido a subsidio habitacional respecto del total de hogares beneficiados con subsidios habitacionales.
Indicador de cobertura	Porcentaje de hogares urbanos de los niveles socioeconómicos C, D y E con déficit habitacional (cuantitativo o cualitativo) que acceden a una solución de vivienda adecuada.

FICHA DEL SERVICIO S17	
Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	L3.1. Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

Nombre del servicio:	S17. Promoción de créditos hipotecarios asequibles prioritariamente para la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social
Descripción del servicio	El servicio busca fomentar la expansión de crédito asequible para la adquisición o construcción de vivienda a las familias de los sectores socioeconómicos actualmente no atendidos, promoviendo el mercado de micro-créditos y priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social. Las viviendas serán construidas con calidad y con condiciones adecuadas de acuerdo a las características que presentan los miembros de las familias, acorde a los programas y bonos existentes.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo MiVivienda Entidades financieras
Receptor del servicio	Población urbana en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Accesibilidad económica
Descripción del estándar	El servicio atenderá efectivamente a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.
Indicador calidad	Ratio de hogares en situación de pobreza monetaria o vulnerabilidad social que han accedido a crédito hipotecario respecto del total de hogares que acceden a créditos.
Indicador de cobertura	Número de Créditos colocados (PEI 2017-2021 FMV)

FICHA DEL SERVICIO S18

Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	L3.1. Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.
Nombre del servicio:	S18. Promoción de vivienda de alquiler priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social
Descripción del servicio	El servicio consiste en crear un sistema que permita otorgar un subsidio a personas que habiten una vivienda de alquiler en zonas consolidadas fomentando con ello modalidades distintas de tenencia de viviendas diferentes a la propiedad. De esta manera se incentiva la generación de oferta de alquiler de viviendas adecuadas, promoviendo con ello la construcción de unidades de alquiler y la densificación.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y proyectos en Vivienda y Urbanismo Fondo MiVivienda
Receptor del servicio	Población en general priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Accesibilidad económica
Descripción del estándar	El servicio atenderá efectivamente a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.
Indicador calidad	Porcentaje de los subsidios para residir en viviendas de alquiler que son otorgados a favor de hogares que pertenecen a los niveles socioeconómicos C, D y E

Indicador de cobertura	Número de subsidios otorgados a hogares que habiten una vivienda de alquiler en zonas consolidadas.
-------------------------------	---

FICHA DEL SERVICIO S19	
Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	L3.1. Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.
Nombre del servicio:	S19. Programa de subsidios habitacionales en áreas rurales priorizando a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.
Descripción del servicio	Este servicio busca incrementar los subsidios habitacionales en áreas rurales haciendo más eficiente el diagnóstico, adjudicación, ejecución y monitoreo, diversificándolos y fortaleciendo el sistema de núcleos ejecutores y otras modalidades para la producción de vivienda adecuada.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Programa Nacional de Vivienda Rural
Receptor del servicio	Población rural en general, priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares cumplimiento de	Accesibilidad económica

Descripción del estándar	El servicio atenderá efectivamente a la población rural en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.
Indicador calidad	Porcentaje de hogares rurales en condición de pobreza y pobreza extrema que cuentan con una vivienda adecuada y segura (IND PEI 2020-2024 MVCS 6.1).
Indicador de cobertura	Número de viviendas rurales construidas con subsidio habitacional, para hogares que viven en condición de pobreza y pobreza extrema.

FICHA DEL SERVICIO S20	
Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	L3.1. Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.
Nombre del servicio:	S20. Programa de certificación de calidad de Entidades Técnicas para la Vivienda de Interés Social
Descripción del servicio	El servicio busca incrementar la calidad, cantidad y diversidad de Entidades Técnicas certificadas en el Fondo Mi Vivienda, permitiendo una mayor gama de ofertas para que los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad social accedan a soluciones de vivienda social. El incremento de la cantidad y diversidad de Entidades Técnicas permitirá una mayor oferta para los sectores hoy desatendidos.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo Fondo Mi Vivienda
Receptor del servicio	Entidades Técnicas

Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Precisión
Descripción del estándar	El servicio permite que las entidades técnicas produzcan vivienda de interés social de calidad siguiendo la normativa vigente, los criterios de priorización de vivienda de interés social.
Indicador calidad	Porcentaje de entidades técnicas activas produciendo vivienda de interés social
Indicador de cobertura	Ratio de entidades técnicas activas con certificación de calidad

FICHA DEL SERVICIO S21	
Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	L3.1. Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.
Nombre del servicio:	S21. Acompañamiento en implementación a proyectos estratégicos de Vivienda de Interés Social
Descripción del servicio	El servicio busca identificar y dar seguimiento a los proyectos estratégicos de vivienda de interés social de alto impacto, mediante el acompañamiento y la asistencia técnica. Los proyectos priorizados podrán definirse por su impacto en el cierre de brechas, por su capacidad de innovación, por su diversidad territorial o por su impacto social.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo

	Fondo Mi Vivienda
Receptor del servicio	Entidades promotoras de vivienda de interés social
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Accesibilidad
Descripción del estándar	El servicio atenderá efectivamente a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social con accesibilidad geográfica y económica.
Indicador calidad	Porcentaje del déficit habitacional cuantitativo cubierto por proyectos de vivienda de interés social estratégicos
Indicador de cobertura	Número de unidades de vivienda construidas en proyectos de vivienda de interés social estratégicos.

FICHA DEL SERVICIO S22	
Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	L3.1. Ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.
Nombre del servicio:	S22. Servicio automatizado de licencias y autorizaciones municipales - Sistema de Monitoreo y Seguimiento de Procedimientos y Licencias Emitidas (SIMPLE)

Descripción del servicio	Plataforma digital de facilitación y monitoreo para la emisión de licencias y autorizaciones municipales de habilitaciones urbanas y edificación, en el marco del proceso de simplificación administrativa. Permitirá la supervisión, por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de la correcta aplicación de la normativa, la estandarización de los procedimientos en la materia, el fortalecimiento del sistema de revisores urbanos y la disminución de costos y plazos de los proyectos en general y de vivienda en particular.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en vivienda y urbanismo
Receptor del servicio	Gobiernos locales Profesionales
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Oportunidad
Descripción del estándar	Las licencias de construcción son brindadas en un plazo oportuno que no dificulta o encarece la construcción formal de edificaciones
Indicador calidad	Tiempo promedio de emisión de una licencia de construcción
Indicador de cobertura	Porcentaje de viviendas que han sido construidas con licencia municipal. (IND 3.1 OEI 03 PEI MVCS)

FICHA DEL SERVICIO S23	
Objetivo prioritario:	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

Lineamiento de la política:	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
Nombre del servicio:	S23. Mejoramiento de vivienda urbana y rural priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social
Descripción del servicio	<p>Busca la mejora de la vivienda urbana y rural que sea parte del déficit cualitativo habitacional. Consiste en la elaboración de un diagnóstico claro y detallado del estado actual de las viviendas construidas para definir el nivel apropiado de intervención, identificar los componentes que están haciendo que la vivienda sea considerada parte del déficit habitacional y brindar las herramientas económicas y no económicas para mejorar los componentes identificados.</p> <p>Se podrá establecer convenios con actores públicos y privados, como universidades, organismos internacionales, colegios profesionales, entre otros, para brindar herramientas para brindar el servicio.</p>
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y urbanismo
Receptor del servicio	Población en general, priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Percepción de satisfacción
Descripción del estándar	La población califica con un nivel alto de satisfacción el servicio recibido
Indicador calidad	Porcentaje de hogares de los niveles socioeconómicos C,D y E que se encuentran satisfechos al año de la entrega de la vivienda mejorada (IND PP 111).

Indicador de cobertura	Porcentaje de hogares en condición de pobreza y pobreza extrema que cuentan con una vivienda adecuada y segura a través de programas de mejoramiento promovido por el sector (IND PEI 2020-2024 MVCS 6.1)
-------------------------------	---

FICHA DEL SERVICIOS S24	
Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	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
Nombre del servicio:	S24. Fortalecimiento de capacidades para la construcción asistida y construcción de viviendas progresivas.
Descripción del servicio	Este servicio está dedicado a promover el fortalecimiento de capacidades de profesionales y trabajadores de la industria de la construcción para el seguimiento y asistencia de de los procesos constructivos de hogares con viviendas producto en materia de construcción asistida y construcción de vivienda progresiva. De esta manera se busca asegurar la calidad de la construcción asistida formal al contar con profesionales y trabajadores certificados que ejecutan, supervisan y fiscalizan la calidad de la obra reduciendo en el mediano y largo plazo el déficit cualitativo habitacional.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) Gobiernos Locales
Receptor del servicio	Hogares de población en situación de pobreza o vulnerabilidad social

Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Precisión o fiabilidad
Descripción del estándar	Las viviendas construidas con asistencia aseguran el seguimiento de la normativa y el cumplimiento de los requerimientos de seguridad en su construcción.
Indicador calidad	Porcentaje de viviendas que han sido construidas con la Asistencia Técnica de un profesional en construcción o personal certificado (IND 3.1 OEI 03 PEI MVCS).
Indicador de cobertura	Número de trabajadores de la industria de la construcción capacitados y certificados en materia de construcción asistida y construcción progresiva

FICHA DEL SERVICIOS S25	
Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	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
Nombre del servicio:	S25. Fortalecimiento del proceso de aprobación de proyectos de vivienda de interés social a través de revisores urbanos
Descripción del servicio	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, y finalmente fomentar las edificaciones formales, poniendo prioridad en las jurisdicciones donde existan altos índices de construcción informal y en proyectos de viviendas de interés social. Cabe precisar que la vivienda de interés social es aquella vivienda promovida por el Estado destinada al cierre de brechas del déficit habitacional en

	el marco de la normativa vigente (art. 41 de la Ley N° 29090 - Ley de regulación de habilitaciones urbanas y edificaciones).
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo
Receptor del servicio	Población en general, priorizando a la población en pobreza y/o en vulnerabilidad social
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Accesibilidad económica
Descripción del estándar	El servicio de revisores urbanos permitirá que los propietarios y promotores que llevan a cabo proyectos de vivienda de interés social (dirigida a la población en pobreza) accedan al servicio de la revisión de proyectos por parte de los revisores urbanos.
Indicador calidad	Ratio de proyectos de vivienda de interés social con verificación técnica de revisores urbanos

FICHA DEL SERVICIO S26	
Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	L.3.3. Asegurar la provisión de viviendas adecuadas a la realidad local en las ciudades y centros poblados del país.

Nombre del servicio:	S26. Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de construcción, enfocado en las necesidades y contextos locales de la vivienda rural.
Descripción del servicio	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>El servicio se complementa con guías elaboradas en convenio entre el MVCS, los colegios profesionales y las universidades.</p>
Proveedor del servicio	<p>Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento</p> <p>SENCICO</p>
Receptor del servicio	Profesionales, técnicos y trabajadores del sector construcción
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Percepción de satisfacción
Descripción del estándar	Los profesionales, técnicos y trabajadores capacitados perciben la utilidad y pertinencia de las capacitaciones y/o materiales recibidos.
Indicador calidad	Porcentaje de profesionales y técnicos capacitados que afirman la utilidad de la capacitación recibida, seis meses después de culminada.

Indicador de cobertura	Porcentaje de universidades licenciadas que cuentan con convenios firmados con el MVCS, para capacitaciones en materia de construcción (IND PEI 2020-2024 MVCS 3.3.2)
-------------------------------	---

FICHA DEL SERVICIO S27	
Objetivo prioritario:	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
Lineamiento de la política:	L.3.3. Asegurar la provisión de viviendas adecuadas a la realidad local en las ciudades y centros poblados del país.
Nombre del servicio:	S27. Promoción de la investigación e innovación en diseño, construcción y producción de vivienda a nivel nacional.
Descripción del servicio	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 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 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.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo
Receptor del servicio	Gobiernos regionales y locales Población en general
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional

Estándares cumplimiento	de Efectividad
Descripción del estándar	La investigación e innovación se realiza con la finalidad de implementar los prototipos mejorados en diseño, construcción y producción de vivienda
Indicador calidad	Número de innovaciones realizadas en el marco del laboratorio que llegan a ser implementadas
Indicador de cobertura	Número de sistemas constructivos no convencionales aprobados (IND PEI 2020-2024 MVCS 3.4.2).

FICHA DEL SERVICIO S28	
Objetivo prioritario:	OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L4.1 Fortalecer la función social del espacio público en las ciudades y centros poblados del país.
Nombre del servicio:	S28. Promoción de investigación e innovación en diseño, producción y gestión de espacio público, equipamiento urbano e infraestructura de movilidad
Descripción del servicio	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 mediante el diseño y desarrollo de prototipos en materiales y sistemas constructivos alternativos adecuados a las características climáticas y territoriales del lugar de intervención.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo

Receptor del servicio	Gobiernos regionales y locales Población en general
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Efectividad
Descripción del estándar	La investigación e innovación se realiza con la finalidad de implementar los prototipos mejorados en el diseño, producción y gestión de los espacios públicos, equipamiento urbano e infraestructura de movilidad.
Indicador calidad	Número de innovaciones en espacio público, equipamiento o infraestructura de movilidad realizadas en el marco del laboratorio que llegan a ser implementadas.
Indicador de cobertura	Número de investigaciones elaboradas con participación del MVCS (IND PEI 2020-2024 MVCS 3.4.1)

FICHA DEL SERVICIO S29	
Objetivo prioritario:	OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L4.1 Fortalecer la función social del espacio público en las ciudades y centros poblados del país.
Nombre del servicio:	S29. Fortalecimiento de la gestión para la apropiación social de los espacios públicos

Descripción del servicio	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. Se ejecutará en concordancia con la Ley de Gestión y Protección del Espacio Público.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo
Receptor del servicio	Gobiernos regionales y locales
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Efectividad
Descripción del estándar	El servicio permite asegurar la implementación de intervenciones para la apropiación social de los espacios públicos.
Indicador calidad	Porcentaje de municipalidades urbanas que implementan intervenciones para la apropiación social de los espacios públicos.
Indicador de cobertura	Número de actividades de fortalecimiento de capacidades a gobiernos locales en materia de gestión para el espacio público

FICHA DEL SERVICIO S30	
Objetivo prioritario:	OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L4.2. Garantizar el acceso equitativo de equipamiento e infraestructura urbana en las ciudades y centros poblados del país.

Nombre del servicio:	S30. Programa de mejoramiento integral de barrios articulado en los tres niveles de gobierno.
Descripción del servicio	<p>Este servicio busca mejorar la integralidad de los proyectos ejecutados por el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En este sentido, fomenta y supervisa proyectos de espacio público, equipamiento urbano, infraestructura urbana, entre otros 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.</p> <p>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.</p>
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
Receptor del servicio	Población en general, priorizando áreas con población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Precisión o fiabilidad
Descripción del estándar	El servicio asegura la dotación integral de infraestructura y equipamiento urbano, siguiendo la normativa vigente y los criterios de priorización establecidos.
Indicador calidad	Índice de fragmentación de los Proyectos de Inversión Pública en materia de equipamiento urbano y espacio público.
Indicador de cobertura	Número de obras de equipamiento urbano y/o equipamiento de recreación pública y/o accesibilidad ejecutadas (IND PEI 2020-2024 MVCS 4.4.2)

FICHA DEL SERVICIO S31	
Objetivo prioritario:	OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L4.2. Garantizar el acceso equitativo de equipamiento e infraestructura urbana en las ciudades y centros poblados del país.
Nombre del servicio:	S31. Fortalecimiento de capacidades para la ejecución de Expedientes Técnicos de proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público.
Descripción del servicio	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.
Proveedor del servicio	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
Receptor del servicio	Gobiernos locales Profesionales en materia de arquitectura, planificación y gestión urbana y territorial
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Oportunidad
Descripción del estándar	El servicio permite la obtención de conformidades de expedientes técnicos antes de cumplidos los 12 meses de ingresados.

Indicador calidad	Porcentaje de expedientes técnicos de proyectos de infraestructura y equipamiento urbano en la etapa de "admisibilidad", con conformidad técnica antes de los 12 meses de ingresado (IND Desempeño PP 146 PROD_3000831)
Indicador de cobertura	Número de actividades de fortalecimiento de capacidades a gobiernos locales para la mejora de Expedientes Técnicos de proyectos de equipamiento e infraestructura urbana y espacio público

FICHA DEL SERVICIO S32	
Objetivo prioritario:	OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L4.2. Garantizar el acceso equitativo de equipamiento e infraestructura urbana en las ciudades y centros poblados del país.
Nombre del servicio:	S32. Instrumentos urbanísticos de gestión del suelo para el financiamiento de espacios públicos u otros fines de interés público
Descripción del servicio	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 APPs, OXIs, Recursos Ordinarios, etc) que permitirán incrementar los ingresos para el financiamiento, operación y mantenimiento de los proyectos de equipamiento, infraestructura y 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.
Proveedor del servicio	Gobiernos Locales
Receptor del servicio	Entidades Públicas de los tres niveles de gobierno y Entidades Privadas
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional

Estándares cumplimiento	de Efectividad
Descripción del estándar	El servicio permite el incremento en los ingresos municipales para el financiamiento de obras de interés público.
Indicador calidad	Porcentaje del ingreso de la municipalidad que es autogenerado producto de los instrumentos urbanísticos de gestión del suelo
Indicador de cobertura	Porcentaje de gobiernos locales que utilizan instrumentos urbanísticos de gestión de suelo para el financiamiento de proyectos espacios públicos u otros fines de interés público.

FICHA DEL SERVICIO S33	
Objetivo prioritario:	OP4. Mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país.
Lineamiento de la política:	L4.2. Garantizar el acceso equitativo de equipamiento e infraestructura urbana en las ciudades y centros poblados del país.
Nombre del servicio:	S33. Saneamiento físico legal para equipamiento urbano y espacio público
Descripción del servicio	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 operan o se construirán equipamiento o infraestructura urbana y/o espacio público. Contar con el saneamiento 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, lo cual tiene el potencial de incrementar los proyectos de este tipo y por consiguiente el acceso que tiene la población a estos.
Proveedor del servicio	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)

Receptor del servicio	Entidades públicas y privadas
Alcance del servicio (Nacional, regional, local)	Nacional
Estándares de cumplimiento	Efectividad
Descripción del estándar	La servicio permite que COFOPRI logre ejecutar el saneamiento física-legal de inmuebles que serán destinados a la dotación de equipamiento urbano y espacio público
Indicador calidad	Porcentaje de terrenos públicos asignados a equipamiento urbano o espacio público saneados legalmente
Indicador de cobertura	Número de títulos otorgados en predios destinados a proyectos de equipamiento urbano y espacio público

- **Indicadores de los servicios**

Los Indicadores son herramientas de información cualitativa o cuantitativa sobre la cual se construyen aspectos observables de una variable. Así, describen el estado de una situación particular, por ejemplo la cobertura de un servicio propuesto en la política, y permiten establecer juicios de valor acerca de los avances registrados. Los indicadores de los servicios de la PNVU han sido construidos a fin de proveer de información cuantificable y objetiva acerca de los avances y resultados de la implementación de servicios. Ver anexo 10.

- **Actividades operativas**

Las actividades son un conjunto de procesos u operaciones a través de los cuales se genera un producto específico, lo cual implica la transformación de insumos. En ese sentido, dentro de la cadena de resultados del SINAPLAN, las actividades operativas permiten implementar la política nacional para la solución del problema público. Ver anexo 11 que contiene las actividades operativas.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El responsable técnico del seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo es la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) del MVCS, en su condición de integrante del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), por lo que tiene que dar cumplimiento de los objetivos, lineamientos y directivas que emita el CEPLAN⁹⁹. Este proceso es acompañado y asistido por la Oficina General de Monitoreo y Evaluación del Impacto (OGMEI) del MVCS y las áreas técnicas responsables de los indicadores de la Política.

○ SEGUIMIENTO

De acuerdo con la Guía de Seguimiento y Evaluación para Política Nacionales y Planes del SINAPLAN, el seguimiento consiste en un proceso continuo y sistemático de análisis del avance de cumplimiento de las políticas nacionales. Para ello, se realiza la recopilación anual de información, registro sistematizado y análisis descriptivo de los indicadores de los objetivos prioritarios y servicios. Asimismo, constituye el principal insumo para la evaluación de resultados y permite conocer la evolución de los indicadores de los objetivos prioritarios y servicios de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para facilitar el proceso de seguimiento, registrará la información de los indicadores de los objetivos prioritarios y servicios en el aplicativo informático CEPLAN V.01, el cual permitirá generar reportes de seguimiento estandarizados. Para registrar cada indicador, el aplicativo requerirá la información detallada en las fichas técnicas de los indicadores de objetivos prioritarios y servicios.

La Oficina de Planeamiento y Modernización (OPM) de la OGPP del MVCS es la encargada de generar los reportes de seguimiento, los cuales contendrán la información provista por los demás órganos de línea del MVCS. Estos reportes se emitirán anualmente y serán publicados hasta el 31 de mayo de cada año o según lo indicado por el ente rector.

Para efectos del seguimiento de la implementación de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, se establece que se dé el cumplimiento de que se concluya con la construcción de los siguientes dos indicadores: Número de planes elaborados por los gobiernos locales con la asistencia y/o colaboración del ente especializado de su ámbito (indicador de calidad del servicio 2) y Porcentaje de hogares que declara haber participado en algún proceso de planificación y/o gestión urbana y territorial (indicador de cobertura del servicio 3). Para esto se tiene previsto la gestión con el Instituto Nacional de Estadística e Informática para efectos de agregar las preguntas correspondientes en el Registro Nacional de Municipalidades y en la Encuesta Nacional de Hogares respectivamente, lo que se haría en el plazo de 1 año de aprobada la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, de modo que se pueda iniciar con el seguimiento del indicador como máximo para el año 2023. 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.

⁹⁹ Artículo 5.2 del Decreto Legislativo N° 1088: “Los órganos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico mantienen relación técnica y funcional con el CEPLAN en las materias de su competencia”

Por otro lado, en cuanto al indicador de calidad del servicio 9 para el índice de compacidad urbana el hito que se requiere completar es que se culmine el proceso de aprobación de los planes de desarrollo urbano del proyecto de fortalecimiento de capacidades mediante planes urbanos por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, dado que dicho proyecto es el que servirá como el insumo para la elaboración de la línea de base y la proyección de los logros esperados. La culminación de dicho proyecto se daría en un plazo de 2 meses luego de aprobada la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo. La unidad orgánica responsable de la culminación de la construcción del indicador sería la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo del MVCS.

○ EVALUACIÓN

La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo será evaluada en cuanto a su implementación y resultados. El objetivo radica en la determinación de pertinencia y la incorporación de lecciones aprendidas.

Respecto a la evaluación de implementación, la OPM de la OGPP será la encargada de elaborar los informes de evaluación de implementación, pudiendo ser complementada con los estudios realizados por la OGMEI y la OGEI. La evaluación debe realizarse anualmente, según lo establecido en la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes, y consiste en analizar la implementación de los servicios de las políticas nacionales, así como de las acciones estratégicas de los planes, mediante las intervenciones que ejecutan los actores que operan en el territorio (público, privado, ONG, academia, entre otros). En ese sentido, es una valoración de la ejecución de las políticas nacionales y planes con respecto a lo planificado, realizándose durante la etapa de ejecución con el objetivo de retroalimentar los procesos de aprendizaje. Asimismo, contribuye a la continuidad de las intervenciones relevantes para el logro de los objetivos. El objetivo principal de esta evaluación es conocer si las intervenciones están operando según lo planificado y, en base a ello, proponer cambios de estrategia en el corto plazo (CEPLAN, 2021). Asimismo, esta consiste en analizar si los PESEM, PEI y POI contienen objetivos estratégicos, acciones estratégicas o actividades operativas que permitan implementar la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo para la solución del problema público de las inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población. Adicionalmente, en el caso de los PEI, el informe debe analizar si los servicios entregados a la población cumplen los estándares previstos en la política nacional.

Respecto a la evaluación de resultados, la OPM de la OGPP del MVCS será la encargada de elaborar los informes de evaluación de resultados. Asimismo, esta consiste en analizar los cambios entre la situación inicial y final de cada año de los objetivos prioritarios establecidos en la PNVU a través de sus indicadores. De tal manera, es posible identificar las variables vinculadas con la eficiencia y eficacia de la PNVU, así como conocer sus alcances, limitaciones y oportunidades de mejora. Esta debe realizarse cada dos años, según lo establecido en la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes, y consiste en analizar el logro de los objetivos de las políticas nacionales y planes, contrastando las acciones implementadas con los resultados obtenidos; a fin de identificar los factores que contribuyeron o evitaron el buen desempeño de la política nacional o plan en términos de eficacia o eficiencia. En ese sentido, en la evaluación de resultados se analiza el desempeño de los objetivos, se revisa el cumplimiento de objetivos y acciones estratégicas (lineamientos y servicios en el caso de políticas), se identifican las intervenciones exitosas (buenas prácticas) que deben continuar en su implementación y la identificación de objetivos que siguen reflejando brechas críticas (CEPLAN, 2021).

○ REPORTE DE CUMPLIMIENTO

Los reportes periódicos de cumplimiento, de acuerdo con el CEPLAN (2021), describen el avance, las principales intervenciones y las propuestas de mejora de los objetivos prioritarios de la política. Este reporte es distinto a los informes de evaluación de implementación o resultado; no obstante, los toma como insumo y sintetiza, señalando lo más relevante de cada uno.

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.

Todo el proceso de seguimiento y evaluación deberá realizarse bajo las pautas metodológicas que establece CEPLAN, en materia de seguimiento y evaluación de políticas, y bajo las pautas que el MVCS que en su calidad de rector de la Política considere pertinente.

8. GLOSARIO Y ACRÓNIMOS

A. GLOSARIO

- **Accesibilidad Universal:** Es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.
- **Actividad antrópica:** Cualquier acción o intervención realizada por el ser humano sobre la faz del planeta. Son actividades antrópicas, por ejemplo: la deforestación, la pesca, la agricultura, la mayoría de las emisiones de gases de carbono a la atmósfera (de origen fabril, vehicular, etc.)
- **Actividad Económica:** Conjunto de operaciones relacionadas con la producción y distribución de bienes y servicios que permiten la generación de riqueza dentro de una comunidad (ciudad, región o país), mediante la extracción, transformación y distribución de los recursos naturales o de algún servicio; teniendo como finalidad satisfacer necesidades de una sociedad en particular.
- **Actividad primaria:** Conformado por actividades económicas relacionadas con la extracción y transformación de recursos naturales en productos primarios; es decir, productos que son utilizados como materia prima en otros procesos productivos. Como ejemplo, podemos mencionar cultivos, cría y cuidado de ganado, pesca y extracción de recursos forestales.
- **Actividad terciaria:** Hace referencia a las actividades artesanales y de industria manufacturera mediante las cuales se transforman productos del sector primario en nuevos productos. Asimismo, también está relacionada con la industria de bienes de producción, los bienes de consumo y la prestación de servicios a la comunidad. En tal sentido, su labor consiste en proporcionar a la población todos los bienes y productos generados en las dos anteriores etapas. Como ejemplo, podemos mencionar al comercio minorista y mayorista, actividades bancarias, asistencia de salud, educación y cultura, etc.

- **Área natural protegida:** Espacios continentales y/o marinos del territorio nacional reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado como tales, debido a su importancia para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.
- **Área No Urbanizable:** Tierras declaradas como no aptas para urbanizar, debiendo estar sujetas a un tratamiento especial y de protección.
- **Área o suelo protegido o restringido:** Son las áreas que constituyen espacios naturales que, por sus características ecológicas, paisajísticas, históricas o por tratarse de espacios de valor cultural deben ser protegidas y conservadas, restringiéndose su ocupación según la legislación nacional y local correspondiente.
- **Área o suelo rural:** Son las áreas destinadas, principalmente, a actividades agro-productivas, extractivas o forestales. Su clasificación y aprovechamiento se ajusta a la regulación establecida por la autoridad competente y la normativa de la materia. La inclusión del suelo rural como suelo urbanizable se realizará en función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico del ámbito urbano geográfico del Gobierno Local, y se ajusta a la viabilidad en la dotación de la provisión de servicios, equipamiento e infraestructura pública definido en los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano correspondientes.
- **Área urbana:** Área ubicada dentro de una jurisdicción municipal destinada a usos urbanos. Está constituida por áreas ocupadas, con asignación de usos, actividades, con dotación de servicios o instalaciones urbanas; así como, por áreas ocupadas con un proceso de urbanización incompleto. El área urbana comprende, asimismo, las islas rústicas y los terrenos en medio acuático.
- **Área o suelo urbanizable:** Áreas previstas como área de expansión de la influencia de una ciudad o centro poblado. Su potencial inclusión dentro de alguna de las otras categorías depende de la elaboración y aprobación de un programa de actuación del Gobierno Local que corresponda conforme a sus Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, siendo requerido que dicha área cuente con una adecuada provisión de servicios, equipamiento e infraestructura pública.
- **Autoconstrucción asistida:** Dentro de esta categoría se identifican sectores poblacionales que por vía de la autoconstrucción espontánea logran un cierto grado de consolidación de sus infraviviendas o que desde su inicio cuentan con apoyo externo a la comunidad y reciben asistencia técnica ya sea de organismos oficiales de los gobiernos o de organismos no gubernamentales. En esta categoría se incluyen procesos de cooperativismo de ayuda mutua, grupos de autoayuda con apoyos externos, procesos mixtos con realización de agente externo y autoayuda. A través de estas intervenciones se persigue revertir los déficits y carencias de estos sectores marginales.
- **Barrio urbano-marginal (BUM):** Núcleo urbano caracterizado, por presentar altos niveles de pobreza monetaria y no monetaria y carecer, total o parcialmente, de servicios de infraestructura y de servicios de equipamiento.
- **Barrios Urbano Vulnerables (BUV):** Se identifican con los siguientes 4 indicadores: 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).

- **Bienes Inmuebles:** Son bienes que no se pueden trasladar de un lugar a otro, su condición fija de estar ligados al suelo física o jurídicamente, hace que se les denomine también “bienes raíces”, porque no se les puede separar del suelo sin ocasionarles daños. Ejemplos de bienes inmuebles son los terrenos, parcelas, lotes urbanizados o no, las edificaciones, las minas, carreteras, caminos, etc.
- **Bonificación en edificabilidad:** Hace referencia a la Bonificación por Finalidades de Interés Público en el que los Gobiernos Locales, a través de ordenanzas, podrán establecer bonificaciones en edificabilidad y/o áreas techadas y/o densidad en los proyectos de habilitaciones urbanas y edificaciones que promuevan el desarrollo urbano sostenible.
- **Cadena de Valor:** Conjunto de actividades eslabonadas entre sí (formando una cadena) para lograr un fin específico. Son las actividades que debe ejecutar una organización para agregar valor al producto final que será entregado al consumidor.
- **Catastro Urbano Nacional:** Es el inventario físico de los predios, infraestructura pública, espacios y mobiliario urbano de una ciudad o centro poblado, orientado a un uso multipropósito, clasificados en sus aspectos físicos, legales, fiscales y económicos. Constituye fuente de información para la planificación urbana y la gestión urbana, así como para la tributación local por su carácter de servicio público.
- **Centralidad intraurbana:** Se refiere a las centralidades – zonas atractivas y atractoras – en la estructura urbana – en la ciudad.
- **Centro poblado:** Es todo lugar del territorio nacional rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia. Sus habitantes se encuentran vinculados por intereses comunes de carácter económico, social, cultural e histórico. Los centros poblados pueden acceder según sus atributos, a categorías como: caserío, pueblo, villa y ciudad menor a 5,000 habitantes.
- **Ciudad:** Centro poblado urbano con una población mayor a 5,000 habitantes. Cumple una función urbana en la organización del territorio y posee servicios básicos y equipamiento urbano de educación, salud, recreación, así como espacios destinados a la vivienda, actividades comerciales, industriales o de servicios.
- **Ciudad inclusiva:** Lugar donde todo el mundo, con independencia de sus medios económicos, género, raza, discapacidad, edad, identidad sexual, condición migratoria o religión, está legitimado y empoderado para beneficiarse plenamente de las oportunidades sociales, económicas, culturales y políticas que ofrecen las ciudades.
- **Competitividad urbana:** Es la capacidad de una ciudad para generar en el espacio, un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio para atraer y desarrollar actividades generadoras de riqueza y empleo. Su relación con el crecimiento económico-local y el incremento de la calidad de vida de sus residentes representa el grado en el cual las ciudades pueden producir bienes y servicios para los mercados regional, nacional e internacional, aumentando de manera paralela el ingreso real y la calidad de vida de la población y procurando un desarrollo sustentable.

- **Conglomerado Urbano:** Conjunto urbano integrado por el casco urbano de más de un centro poblado y su correspondiente área de influencia que, por su cercanía, lo conforman pero no necesariamente se constituye en una unidad política administrativa. Es el producto de la expansión y fusión de varias ciudades o centros poblados cercanos, incluso aglomeraciones urbanas y por lo tanto, policéntricos.
- **Conurbación:** Proceso por el cual dos o más centros poblados independientes físicamente, al crecer forman una unidad física, pudiendo mantener su independencia administrativa.
- **Crédito hipotecario:** Préstamo otorgado a personas naturales para la adquisición, construcción, refacción, remodelación, ampliación, mejoramiento y subdivisión de su vivienda, siempre que tales créditos sean garantizados con hipotecas debidamente inscritas a favor de la empresa del sistema financiero.
- **Cuenca hidrográfica:** Área de la superficie terrestre por donde el agua de lluvia, nieve o deshielo escurre y transita o drena a través de una red de corrientes que fluyen hacia una corriente principal y por ésta hacia un punto común de salida. Este punto final puede ser un espacio (de agua) interior como un lago, una laguna o el embalse de una presa. La cuenca traduce a su propia escala territorial los procesos y condicionamientos positivos o negativos que la distancia, centralidad y disponibilidad de recursos ejercen sobre el desarrollo humano de la población asentada en su ámbito.
- **Déficit habitacional cualitativo:** Número de viviendas de deficiente calidad en cuanto a su materialidad, al espacio habitable (hacinamiento) y servicios básicos (agua potable, desagüe y electricidad).
- **Déficit habitacional cuantitativo:** Número de viviendas aptas para cubrir las necesidades habitacionales de los hogares que no poseen viviendas.
- **Densidad poblacional:** Es un indicador que relaciona el total de una población a una superficie territorial dada. Generalmente, se expresa como el número de habitantes por kilómetro cuadrado (Hab. /Km²).
 - La densidad poblacional describe el número de personas en un área determinada y por lo general se expresa como el número de personas por hectárea (p / ha) o unidades de vivienda por hectárea. La densidad en una ciudad no es constante y la media podría ser diferente de la densidad en un distrito o área en particular.
- **Densificación urbana:** Herramienta de planificación de la vivienda en la que, en lugar de expandirse de manera horizontal, se expande verticalmente; con la finalidad de concentrar a la población. De esta manera se brinda equipamientos y servicios urbanos que satisfagan a la mayor cantidad de habitantes y usuarios posibles en un mismo territorio.
- **Derechos adicionales de edificación transferible (DAET):** Es el instrumento de financiamiento urbano que consiste en el traslado del derecho adicional de edificación del sobresuelo de un predio urbano ubicado en una zona generadora, a otro predio urbano ubicado en una zona receptora, el cual puede ser propio o de terceros, sin pérdida del derecho de propiedad del suelo y subsuelo urbano donde se asienta el predio emisor de los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles.

- **Derecho real de superficie:** Puede constituirse el derecho de superficie por el cual el superficiario goza de la facultad de tener temporalmente una construcción en propiedad separada sobre o bajo la superficie del suelo. Este derecho no puede durar más de noventa y nueve años. A su vencimiento, el propietario del suelo adquiere la propiedad de lo construido reembolsando su valor, salvo pacto distinto.
- **Desarrollo urbano sostenible:** Proceso vinculado a la transformación política y técnica de los centros poblados y de sus áreas de influencia para brindar un ambiente saludable a sus habitantes; deben ser atractivos cultural y físicamente, con actividades económicas eficientes, gobernables y competitivos, aplicando la gestión del riesgo de desastres con pleno respeto al medio ambiente y la cultura, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades.
- **Desigualdad urbana:** Concepto relacional que remite a las diferencias económicas o a la dispersión de la distribución del ingreso y de los recursos en una sociedad, lo cual se refleja en la segregación social en el espacio urbano, tanto en las áreas residenciales fijas, como a las lógicas de circulación, prácticas cotidianas y distintas esferas y espacios de intercambio e interacción.
- **Ecosistema degradado:** Son aquellos ecosistemas que han sufrido pérdida total o parcial de alguno de sus factores de producción (componentes esenciales) que altera su estructura y funcionamiento, disminuyendo por tanto su capacidad de proveer bienes y servicios.
- **Ecosistema frágil:** Los ecosistemas frágiles son áreas de alto valor de conservación por su biodiversidad y los servicios ambientales que brindan, y son altamente vulnerables a consecuencia de las actividades antrópicas que se desarrollan en ellos o en su entorno, como son las invasiones, que amenazan y ponen en riesgo los recursos forestales y de fauna silvestre, así como los servicios que brindan a nuestro entorno.
- **Ecosistema urbano:** Relación en la ciudad entre el medio urbanizado y los seres vivos, con interacciones y relaciones que generan una actividad interna urbana, y un funcionamiento a base de intercambios de materia, energía e información. En este sentido, estas características son asimilables a las de un ecosistema natural, siendo el hombre y sus sociedades subsistemas del mismo.
- **Edificabilidad:** La edificabilidad es el volumen de aprovechamiento constructivo atribuido al predio mediante la planificación urbana, para la creación de obras de carácter permanente cuyo destino es albergar al ser humano en el desarrollo de sus actividades.
- **Edificación:** Obra de carácter permanente cuyo destino es albergar actividades humanas, comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella.
- **Entramado urbano o trama urbana:** Es la forma de ordenarse y agruparse que tienen los edificios dentro de la ciudad; y puede ser tanto abierto como cerrado. Puede entenderse además como el resultado de la organización de los elementos urbanos. Asimismo, incluye el sistema de conectores entre espacios, el entramado de calles y edificios de una ciudad, resultado de las distintas fases de crecimiento y del proceso de urbanización. Se encuentra estrechamente relacionada con la tecnología y los avances del hombre. Con el paso del tiempo, la trama urbana va mutando en función a los cambios en el proceso de urbanización, ya que las ciudades tienen momentos de auge y ocaso, que se traducen en modificaciones sobre las características locales

de la trama, produciendo espacios vacíos y abandonados. La trama urbana también se entiende como la organización de los elementos espaciales y nodales que se entrelazan entre sí y que, en su conjunto con el espacio intersticial, vacío o construido, conforman la estructura de la ciudad.

- **Equipamiento comunitario o equipamiento urbano de escala comunitaria:** Hace referencia al equipamiento social conformado por la participación de diferentes campos disciplinares, así como de las comunidades mismas u organizaciones barriales en un entorno urbano específico. Algunos ejemplos referenciales pueden ser: polideportivos, wawa wasi o centros de cuna, comedores populares, postas médicas, jardines para niños, centros comunales, entre otros.
- **Equipamiento urbano:** Es el conjunto de edificios y espacios, predominantemente de uso público, en donde se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo, que proporcionan a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas, sociales, culturales y recreativas. Asimismo, es un componente determinante de los centros urbanos y poblaciones rurales; la dotación adecuada de éste, determina la calidad de vida de los habitantes que les permite desarrollarse social, económica y culturalmente.
- **Escalas de planificación:** Las escalas de planificación se encuentran definidas en función al Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCEP) del MVCS del Perú. Estas se encuentran estructuradas en unidades espaciales, las cuales se conforman de manera jerárquica, de acuerdo al ámbito de influencia geoeconómica de cada centro poblado, al grado de homogeneidad económico - social de su territorio y su accesibilidad interna. Las unidades espaciales constituyen los ámbitos de influencia de los centros poblados del SINCEP y se denominan de la siguiente manera: Subsistema, Sistema, Macrosistema y Sistema Nacional. Asimismo, los centros poblados de acuerdo a su categoría y rango jerárquico asignado se clasifican en: Metropoli, Ciudad, Villa y Caserío.
- **Espacio litoral:** El espacio litoral es un área muy dinámica caracterizada por la interrelación entre los ecosistemas terrestres y marinos. Por sus condiciones geográficas, poseen un gran valor ecológico, económico y social.
- **Espacio público:** Un espacio público es un área de la ciudad destinada por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes, sometido a un régimen jurídico especial que rige las condiciones de su utilización y el desarrollo de diversas actividades en él. Los espacios públicos, al ser bienes de dominio público, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Las áreas verdes de uso y dominio público son además de carácter intangible.
- **Especulación del suelo:** Decisión de los propietarios de ajustar los precios de oferta al nivel de la máxima plusganancia que pueden obtener en un momento determinado, o también anticipándose a una futura transformación de su uso. Por otra parte, la especulación inmobiliaria está relacionada con una búsqueda por parte de los constructores capitalistas, en la cual intentan comprar y construir allí donde la diferencia entre la plusganancia realizable y el precio real del suelo sea la mayor posible.
- **Estructura urbana:** Está constituida por la organización de las actividades en los centros poblados y su área de influencia, por los espacios adaptados para estas demandas y por las relaciones

funcionales que entre ellos se generan, dentro de los cuales son relevantes la de los principales factores de producción, trabajo, capital e innovación.

- **Expansión horizontal o dispersión urbana:** Es el fenómeno de propagación de una ciudad y sus barrios hacia la tierra rural en la periferia de una zona urbana. Se caracteriza fundamentalmente por el predominio de densidades poblacionales bajas, así como por una estructura urbana altamente fragmentada e inconexa.
- **Fideicomiso:** El fideicomiso es un acto basado en la confianza que permite que una persona (natural o jurídica) entregue sus bienes o parte de ellos (muebles y/o inmuebles: dinero, terrenos, títulos valores, etc.) a un tercero, en quien va confiar la administración de dichos bienes para que sean destinados a favor de uno o varios beneficiarios (familia, acreedores, inversionistas) o de la misma persona que entregó los bienes en fideicomiso.
- **Fragmentación urbana o desarticulación espacial:** Proceso a través del cual un territorio urbanizado se divide en múltiples unidades perdiendo coherencia en el funcionamiento entre las partes, con el consecuente deterioramiento de la identidad urbana y por lo tanto del sentido de pertenencia de la población que lo habita.
- **Gestión del suelo:** Conjunto de acciones planificadas e implementadas orientadas a la intervención del suelo para optimizar su uso y la redistribución equitativa de las rentas que genere el desarrollo urbano. Se fundamenta en mecanismos regulatorios para el mercado del suelo, evitando factores que incrementen la informalidad, la segregación socio-espacial, el deterioro ambiental y las precarias condiciones de habitabilidad; postulando el acceso a la vivienda digna de los sectores más pobres de la población.
- **Gestión pública:** Conjunto de procesos y acciones mediante los cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, a través de la gestión de políticas, recursos y programas. En consecuencia la finalidad del Estado es lograr condiciones adecuadas de vida y bienestar para la población.
- **Gestión urbana:** Conjunto de instrumentos, mecanismos e iniciativas para la normalización de la ocupación y el uso del suelo urbano y rural, articuladas por fuerzas políticas e iniciativas de la sociedad local y que tiene como finalidad la generación de procesos de planificación urbanística que deberán asegurar la preservación del interés público frente al privado.
- **Gobernanza:** Sistematización de la organización de las instituciones y de los individuos en la gestión cotidiana de una ciudad, y de los procesos utilizados para llevar a cabo de forma efectiva la agenda del desarrollo de una ciudad, a corto y a largo plazo.
- **Gobierno descentralizado:** Un Estado descentralizado es un tipo de Estado que ha distribuido territorialmente su poder en niveles de gobierno y cada nivel de gobierno cuenta con autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de sus competencias y funciones. Ejemplo de ello son los Gobiernos Regionales y Locales. Los Gobiernos Regionales están constituidos sobre la base de departamentos para organizar y conducir la gestión pública regional, en concordancia con los objetivos nacionales, y en coordinación con los gobiernos locales. Los Gobiernos Locales conforman el tercer nivel de gobierno del Estado elegidos a través del voto popular y constituyen las entidades básicas de la organización territorial del Estado. Los Gobiernos Locales también se les puede denominar municipalidades y pueden ser provinciales y distritales.

- **Habilitación urbana:** Proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública. Adicionalmente, el terreno puede contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones. Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado, susceptibles de inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- **Habitabilidad:** Capacidad de los espacios construidos internos y externos para satisfacer las necesidades básicas, objetivas y subjetivas de los individuos y grupos. Permiten el sano desarrollo físico, biológico, psicológico, social y cultural de la persona en los centros poblados. Sus componentes de habitabilidad interna, relacionado con las condiciones mínimas de la vivienda para satisfacer el desarrollo de las necesidades básicas humanas; y, la habitabilidad externa, relacionados con su entorno inmediato que satisface las necesidades complementarias a la residencia, están implícito en la habitabilidad.
- **Hacinamiento:** Aglomeración excesiva de personas o de animales en un mismo lugar que no reúne las condiciones adecuadas para albergarlos.
- **Incremento impositivo:** Tipo de cuota tributaria en el que la tasa porcentual que se aplica a la base imponible crece progresivamente.
- **Informalidad urbana o urbanización informal:** Agrupación de familias establecidas sin título legal y que carecen de alguno de los servicios básicos (agua, desagüe, electrificación, pistas, veredas, etc). Antiguamente se les denominaba «barriadas», «barrios marginales», «pueblos jóvenes», «asentamientos humanos marginales».
- **Infraestructura urbana:** Conjunto de redes que constituyen el soporte del funcionamiento de las actividades humanas en los centros poblados y hacen posible el uso del suelo en condiciones adecuadas.
- **Instrumentos de financiamiento urbano:** Son instrumentos destinados a financiar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades y centros poblados, con parte o la totalidad del mayor valor comercial del suelo que resulte de las actuaciones e intervenciones hechas total o parcialmente por el Estado.
- **Instrumentos de planificación urbana y territorial:** Hace referencia a los planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los cuales son producto de los procesos dirigidos por los Gobiernos Locales, coproducidos con la ciudadanía, que permiten la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico-territorial para el desarrollo sostenible, inclusivo, competitivo y resiliente de las ciudades y centros poblados y de sus áreas de influencia, incorporando medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. Estos se clasifican en: Planes de Acondicionamiento Territorial (PAT), los Planes de Desarrollo Metropolitano (PDM), los Planes de Desarrollo Urbano (PDU) o a los Esquemas de Acondicionamiento Urbano (EU) y Los Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios.

- **Instrumentos para la gestión del suelo:** Estos incluyen a los Instrumentos de Reajuste Predial, los Instrumentos de Regulación Urbana, los Instrumentos de Financiamiento Urbano y los Instrumentos Complementarios de Gestión.
- **Intervenciones Urbanísticas:** Acciones encaminadas a diseñar y ejecutar proyectos y obras de urbanización y/o edificación, públicas y/o privadas en las áreas urbanas.
- **Inversión pública:** Aquel gasto con fines productivos que realiza el Estado a través del gobierno nacional o de los gobiernos regionales o locales.
- **Impuesto predial:** Este tributo grava el valor de los predios urbanos y rústicos en base a su autovalúo. El autovalúo se obtiene aplicando los aranceles y precios unitarios de construcción aprobados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento todos los años. Su recaudación, administración y fiscalización corresponde a la Municipalidad Distrital donde se ubica el predio.
- **Mercado del suelo:** Es un fenómeno complejo en el que intervienen diversos factores (económicos, políticos y sociales) que inciden en su funcionamiento y evolución. Este mercado interactúa con las demás variables urbanas; las determina y es determinado simultáneamente.
- **Metrópolis:** Son centros poblados urbanos cuyos espacios geoeconómicos son definidos funcionalmente a partir de un centro dinamizador que, por su gran volumen de población, por sus actividades (sociales; económicas, políticas, administrativas y culturales), así como por sus niveles de equipamiento, servicios y comportamiento de mercados, ejerce una fuerte influencia sobre espacios y centros poblados con los que intercambia intensamente flujos de población, bienes y servicios, se clasifica en Metrópoli Nacional y Metrópoli Regional.
- **Microindustria o mercado inmobiliario:** El mercado inmobiliario es el conjunto de las acciones de oferta y demanda de bienes inmuebles. La naturaleza de estos bienes puede ser muy distinta, diferenciándose entre bienes de naturaleza residencial, comercial, industrial, urbano, etc. Todas las operaciones que se produzcan relacionadas con la compra y venta de este tipo de inmuebles forman el sector inmobiliario, esencial para el desarrollo de una economía sostenible de un país.
- **Mitigación:** Conjunto de medidas para minimizar el impacto destructivo y perturbador de un desastre.
- **Mobiliario urbano:** El mobiliario urbano es el conjunto de objetos que conforman el paisaje de la ciudad, sirviendo de catalizador entre los seres humanos y el espacio público. el mobiliario no es sólo un decorado del paisaje urbano, sino que responde y dialoga con el entorno y las necesidades de las personas, residentes y no residentes de la ciudad.
- **Movilidad urbana sostenible:** Conjunto de estrategias y medidas planificadas con fines de mejorar el desplazamiento de personas y mercancías (logística urbana) en los centros poblados y su entorno, favoreciendo los modelos de transporte sostenible y el diseño urbano de espacios públicos inclusivos.
- **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI):** Comprenden cinco carencias: i) características físicas inadecuadas, es decir en viviendas con paredes exteriores de estera o de quincha, piedra con barro o madera y piso de tierra; ii) viviendas en hacinamiento (más de 3 a 4 personas por habitación, sin contar con el baño, cocina, pasadizo y garaje); iii) viviendas sin ningún tipo de servicio higiénico; iv) hogares con niños y niñas de 6 a 12 años de edad que no asisten al colegio;

v) hogares con alta dependencia económica, es decir a aquella que residen en hogares cuyo jefe de hogar tiene primaria incompleta (hasta segundo año) y con 4 o más personas por ocupado o sin ningún miembro ocupado.

- **Ocupación del suelo o el territorio:** Proceso de posesión del espacio físico con carácter permanente por parte de la sociedad. Está relacionado con dos aspectos: a) La ocupación del territorio por la población, a través de sus organizaciones económicas, culturales, entre otros, es decir como sociedad, y b) El sentido económico y residencial de la ocupación del territorio, el cual se sustenta en el valor de uso que la sociedad asigna a los recursos naturales con fines de producción o residencia.
- **Operador Público del Suelo:** Ente encargado de la incorporación, acumulación, gestión, adquisición y distribución de predios que serán transferidos por el Gobierno Nacional y/o los Gobiernos Locales o adquiridos por dicha entidad; para destinarlos a fines de interés o utilidad pública, dándose prioridad a la utilización de los predios para la generación de Vivienda de Interés Social, fines de renovación o regeneración urbana y/o para el reasentamiento poblacional.
- **Organización físico-espacial:** Campo relacionado con las realidades y potencialidades del espacio físico de cada territorio. Está constituido por los componentes de espacio público, equipamiento, vías y movilidad, vivienda y servicios públicos; todos ellos elementos relevantes en la planeación de un desarrollo organizado, equilibrado y funcional, por su incidencia directa en las condiciones de vida de la población, y en la relación de ésta con el territorio que habita. La dimensión físico espacial, cobra importancia en los procesos de desarrollo territorial, en la medida que comprende los hechos físicos que materializan y evidencia los procesos internos de otras dimensiones que dinamizan el territorio, como la económica, la sociocultural y la ambiental.
- **Periferia urbana:** El territorio externo de la ciudad formado por una franja en mayor o menor grado urbanizada, cuyas partes están localizadas a cierta distancia del centro.
- **Población urbana:** Población que habita en las capitales de circunscripción territorial (departamento, provincia y distrito); asimismo, la que vive en centros poblados cuyo número de habitantes excede del promedio aritmético del de dichas capitales, siempre que no tengan características típicamente rurales (hacienda, fundo, comunidad, y otros).
- **Planificación Urbana:** Proceso técnico-normativo que regula el desarrollo urbano y establece los mecanismos del desarrollo privado y público del territorio.
- **Plusvalía:** Designa un incremento del valor generado y obtenido en una operación económica. También corresponde al incremento de valor creado en un bien o derecho, cuando se realiza una transmisión en la propiedad de estos. Normalmente es considerado como un suministro fijo, para los fines establecidos por los que se realiza su manipulación.
- **Predio rústico:** Superficie de terreno no habilitada para uso urbano y que por lo tanto no cuenta con accesibilidad, sistema de abastecimiento de agua, sistema de desagües, abastecimiento de energía eléctrica, redes de iluminación pública, pistas ni veredas.
- **Predio urbano:** Unidad inmobiliaria independiente localizado en área urbana. Pueden ser lotes, terrenos, parcelas, viviendas, departamentos, locales, oficinas, tiendas, o cualquier tipo de unidad inmobiliaria identificable.

- **Proceso de urbanización:** Proceso de concentración de la población y de sus actividades económicas en los centros poblados.
- **Producción del suelo:** El proceso por el cual se genera superficie habilitada o que se pueda habilitar y regularizar para la ocupación urbana, mediante las normas, proyectos y/o dinámicas por las cuales se incorpora nuevo suelo urbano.
- **Reajuste del Suelo:** Consiste en la recomposición de predios urbanos y/o rústicos de distintos/as propietarios/as, modificando la estructura predial para fines urbanísticos, mediante la acumulación y nueva subdivisión de lotes o independización de parcelas, la demolición de edificaciones, construcción o cambios en los equipamientos y la infraestructura de servicios, y la construcción, reubicación o redimensionamiento de las vías y/o espacios públicos.
- **Reasentamiento poblacional:** Conjunto de acciones y actividades realizadas por el Estado necesarias para lograr el traslado de pobladores que se encuentran en zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable, a zonas con mejores condiciones de seguridad.
- **Renovación Urbana:** Es el proceso de gestión urbana, con carácter permanente mediante el cual se ejecutan las acciones preventivas, correctivas y de eficiencia urbana, en términos de seguridad física, prevención de desastres y compatibilidad ambiental, destinadas a contrarrestar el deterioro físico de las edificaciones e infraestructura y la degradación de áreas urbanas identificadas en una determinada localidad, actuando dentro del marco general de los Planes de Desarrollo Urbano.
- **Regeneración urbana:** La regeneración urbana, es un proceso de actuación en entornos urbanos con características más amplias que las que conllevan procesos como la renovación y la revitalización urbana. La regeneración urbana busca responder y dar solución a diversas problemáticas provocadas por el deterioro urbano en un área concreta. Estas problemáticas pueden tener dimensiones físicas, económicas, sociales e incluso medioambientales que cada barrio, distrito o sector de la metrópoli presenta. En el PDM los sistemas de patrimonio cultural y de centralidades dan escenarios para su aplicación.
- **Resiliencia:** La capacidad de las ciudades o centros poblados para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse, oportuna y eficientemente, de los efectos de las amenazas que pudieran afectarla, de forma tal que se preserve y restaure sus estructuras y funciones básicas.
- **Sector o mercado inmobiliario:** Lugar donde se ofertan y demandan bienes raíces, y se proveen servicios vinculados al negocio inmobiliario. En el mercado inmobiliario se promueve, se invierte y se financian actividades inmobiliarias de diverso tipo, como compra de terrenos, edificaciones, viviendas, y otros activos inmobiliarios, que contribuyen al proceso de urbanización.
- **Servicios urbanos:** Actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad administrativa competente o concesionada para satisfacer necesidades colectivas en los centros poblados urbanos y rurales.
- **Soluciones habitacionales:** conjunto de modalidades adoptadas para dar respuestas a los problemas habitacionales y del hábitat de la población dentro de los rangos de: adquisición, construcción, ampliación, mejoramiento y terminación de las viviendas y mejoramiento de su entorno.

- **Sostenibilidad:** Consiste en tres pilares esenciales: la protección medioambiental, asumir que la naturaleza y el medio ambiente no son una fuente inagotable de recursos, siendo necesario su protección y uso racional; el desarrollo social, promover el desarrollo social buscando la cohesión entre comunidades y culturas para alcanzar niveles satisfactorios en la calidad de vida, sanidad y educación; y el crecimiento económico, promover un crecimiento económico que genere riqueza equitativa para todos sin dañar el medio ambiente.
- **Sub-mercado ilegal del suelo:** Sugiere los términos de ilegal e informal, considerando como ilegal a aquella acción realizada por el propietario, el poseedor o promotor inmobiliario que contraviene las normas jurídicas existentes, sea en el código civil o en el urbanístico; y añadirle la calidad de informal por tratarse de acciones de agentes que no se enmarcan en las reglas establecidas o a quienes se les niega protección y que desarrollan actividades que generan ingresos y beneficios por fuera de las regulaciones estatales.
- **Subsidio habitacional:** Es un aporte económico a las familias que requieren apoyo para financiar su vivienda.
- **Suelo de protección:** Incluye el suelo de conservación, que son las áreas que constituyen espacios naturales que, por sus características ecológicas, paisajísticas, históricas o por tratarse de espacios de valor cultural deben ser protegidas y conservadas; el suelo de riesgo, que son las áreas que se encuentran expuestas a peligros altos, muy altos y recurrentes que generan riesgos para el asentamiento de la ciudadanía; y el suelo rural, que son las áreas destinadas, principalmente, a actividades agro-productivas, extractivas o forestales.
- **Suelo urbano:** Superficie de la tierra en área urbana, que sirve como plataforma para las actividades humanas en la que construyen edificaciones, infraestructura, viviendas, equipamiento urbano, industrias, vías de comunicación. Delimita áreas de recreación, de protección ambiental, de explotación agraria, de seguridad física ante desastres, entre otros.
- **Tasa de crecimiento poblacional:** Es la tasa a la que está aumentando (o disminuyendo) una población durante un año determinado a causa de aumentos naturales y migración neta, que se expresa como un porcentaje de la población base. Se toma en cuenta todos los componentes de crecimiento de la población: nacimientos, muertes y migración.
- **Tejido urbano:** Estructura u organización de los componentes perceptibles que conforman una ciudad. Los componentes constitutivos básicos del tejido urbano son la calle, la parcela, la edificación, el frente urbano, la manzana, las plazas, los parques, los monumentos y el sector o barrio. Cada uno de estos está a su vez integrado por elementos particulares.
- **Territorio:** Espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional, y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones.
- **Titulación:** Técnica financiera que permite convertir un activo líquido, como una cuenta por cobrar, o un activo menos líquido, como un terreno, en dinero en efectivo mediante la emisión de un bono titulado que se puede colocar en el mercado de capitales, generando una obligación para el ente emisor de restituir el capital prestado al poseedor, al vencimiento del bono, más el interés pactado al momento de la transacción.

- **Títulos de propiedad:** Está referida al documento o conjunto de documentos que prueban o demuestran que determinada persona es el propietario de determinado bien.
- **Tráfico de tierras/terrenos:** Consiste en la usurpación, apropiación ilegal y/o el comercio de tierras.
- **Tugurio:** Una o varias unidades de vivienda que no reúnen las condiciones básicas de habitabilidad por tener deficiencias en cuanto al área vital, servicios de agua, desagüe y energía eléctrica; iluminación y ventilación naturales; e, igualmente, por estar deterioradas y no contar con posibilidades de ampliación o de remodelación y carecer de certificado de habitabilidad.
- **Urbanismo:** El urbanismo es la disciplina que realiza el estudio de las ciudades desde la perspectiva holística y enfrenta la responsabilidad de estudiar y ordenar los sistemas urbanos.
- **Uso del suelo:** Destino dado por la población al territorio, tanto urbano como rural, para satisfacer sus necesidades de vivienda, de esparcimiento, de producción, de comercio, culturales, de circulación y de acceso a los servicios.
- **Vivienda de Interés Social:** La Vivienda de Interés Social es la vivienda digna y adecuada, promovida por el Estado, cuya finalidad se encuentra dirigida a reducir la brecha del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo. Incluye a la Vivienda de Interés Social de tipo Prioritaria, la cual se encuentra dirigida a favor de las personas ubicadas en los sectores I, II y III de la población agrupada según quintiles de ingreso y en especial a favor de aquellas que se encuentran asentadas en zonas de riesgo no mitigable o en situación de vulnerabilidad social.
- **Vulnerabilidad:** Susceptibilidad de la población, de la estructura física o de las actividades socioeconómicas, de sufrir daños por acción de un peligro o amenaza física o ambiental.
- **Zona agrícola:** Extensiones de tierra que son aptas para realizar actividades agrícolas, pues cuentan con un tipo de clima especial para los cultivos.
- **Zona de recreación pública:** Son áreas que se encuentran ubicadas en zonas urbanas o de expansión urbana destinadas fundamentalmente a la realización de actividades recreativas activas y/o pasivas, tales como: Plazas, Parques, Campos Deportivos, Juegos Infantiles y similares.
- **Zona de riesgo no mitigable:** Aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro, y que la implementación de medidas de mitigación resultan de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo
- **Zona fronteriza:** Zona fronteriza es toda la que se halla cercana a los límites, donde existe entre los habitantes de esas zonas limítrofes en un gran contacto de tipo cultural, económico y comercial.
- **Zonificación:** Instrumento técnico normativo de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y la ocupación del suelo en el ámbito de actuación y/o intervención de los Planes de Desarrollo Urbano, en función a los objetivos de desarrollo sostenible, a la capacidad de soporte del suelo y a las normas pertinentes, para localizar actividades con fines sociales y económicos como vivienda, recreación, protección y equipamiento; así como, la producción industrial, comercio, transportes y comunicaciones.

B. ACRÓNIMOS

BID : Banco Interamericano de Desarrollo
BHF : Bono Familiar Habitacional.
BUM : Barrio Urbano Marginal.
CCPP : Centros Poblados.
CCV : Comisión de Coordinación Viceministerial
CENEPRED : Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN : Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
CIAC : Centro de Investigación de la Arquitectura y a Ciudad de la Pontificia Universidad Católica del Perú
CNCF : Consejo Nacional de Competitividad y Formalización
COFOPRI : Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal.
COMPITE : Consejo Privado de Competitividad
COVID -19 : Enfermedad por el nuevo coronavirus
COFIDE : Corporación Financiera de Desarrollo
DAET : Derechos Adicionales de Edificación Transferibles
DGPPCS : Dirección General de Programas y Proyectos en Construcción y Saneamiento del MVCS
DGPPVU: Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo del MVCS
DGPRCS : Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del MVCS
DGPRVU : Dirección General de Políticas y Regulación de Vivienda y Urbanismo del MVCS.
DOICP : Dirección de Ordenamiento e Integración de Centros Poblados de la DGPRVU del MVCS
DUDU: Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano de la DGPRVU del MVCS
DV : Dirección de Vivienda de la DGPRVU del MVCS
ENAHO : Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza
ENAPRES: Encuesta Nacional de Programas Presupuestales
EPS : Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento.
ESCALE :
FMV : Fondo MiVivienda.
GEI : Gases de Efecto Invernadero
GFB : Grupo Familiar Beneficiario.
GL : Gobiernos locales
GR : Gobiernos regionales
GRADE : Grupo de Análisis para el Desarrollo
INEI : Instituto Nacional de Estadística e Informática.
LCV : Lima Cómo Vamos
MEF : Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS : Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINEDU : Ministerio de Educación
MINSAL : Ministerio de Salud
MVCS : Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
NAU : Nueva Agenda Urbana de ONU-HABITAT
OAC : Oficina de Atención al Ciudadano del MVCS

OCDE : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ODS : Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OGA : Oficina General de Administración.
OGEI : Oficina General de Estadística e Informática del MVCS
OGMEI : Oficina General de Monitoreo y Evaluación del Impacto del MVCS
OGPP: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MVCS
OILCC : Oficina de Integridad y Lucha contra la Corrupción
ONU-HABITAT : Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OPM : Oficina de Planeamiento y Modernización de la OGPP del MVCS
OPD : Organismo Público Descentralizado.
OTASS : Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento.
PAT : Planes de Acondicionamiento Territorial
PCD : Presidencia del Consejo Directivo.
PCM : Presidencia del Consejo de Ministros.
PDC : Plan de Desarrollo Concertado.
PDU : Planes de Desarrollo Urbano
PEDN : Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEI : Plan Estratégico Institucional
PEM : Plan Estratégico Multisectorial de la Respuesta Nacional
PESEM : Plan Estratégico Sectorial Multianual
PGSU : Programa de Generación de Suelo Urbano.
PMIB : Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.
PNA : Plan Nacional de Accesibilidad 2018-2023
PNAM : Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030
PNC : Programa Nuestras Ciudades
PNCP : Política Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030
PNDD: Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030
PNGRD : Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050
PNIG : Política Nacional de Igualdad de Género
PNM : Política Nacional Migratoria 2017-2025
PNMGP : Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021
PNS : Política Nacional de Saneamiento
PNSR : Programa Nacional de Saneamiento Rural
PNSU : Programa Nacional de Saneamiento Urbano
PNTU : Política Nacional de Transporte Urbano 2019
PNVR : Programa Nacional de Vivienda Rural.
PNVU: Política Nacional de Vivienda y Urbanismo
POI : Plan Operativo Institucional
PP : Programa Presupuestal
PTP : Programa Techo Propio
RAGA : Regional de Arquitectos de los países del Grupo Andino
RATDUS : Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.
RENAMU : Registro Nacional de Municipalidades
RNE : Reglamento Nacional de Edificaciones.

SBN : Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.
SEDAPAL : Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima.
SENCICO : Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción.
SINCEP : Sistema Nacional de Centros Poblados.
SUNARP : Superintendencia Nacional de Registros Públicos.
UGU : Unidad de Gestión Urbanística.
ZMAR : Zonas de muy alto riesgo no mitigable.

9. ANEXOS

ANEXO 1: Aspiraciones de la población

ANEXO 2: Identificación de tendencias

ANEXO 3: Análisis de tendencias y escenarios contextuales

ANEXO 4: Alternativas de solución identificadas

ANEXO 5: Criterios de evaluación de las alternativas de solución

ANEXO 6: Matriz de evaluación de alternativas de solución

ANEXO 7: Análisis costo-beneficio de las alternativas de solución

ANEXO 8: Políticas relacionadas

ANEXO 9: Fichas técnicas de indicadores de objetivos prioritarios

ANEXO 10: Fichas técnicas de indicadores de servicios

ANEXO 11: Matriz de Actividades Operativas

ANEXO 12: Matriz de consistencia de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo

ANEXO 13: Metodología

10. BIBLIOGRAFÍA

Alegre Escorza, M. (2016). Transporte Urbano: ¿Cómo resolver la movilidad en Lima y Callao? Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

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. (2009). Calidad y Seguridad de las Viviendas en el Perú Frente a Desastres.

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

Banco Mundial. (2016). Perú: Hacia un Sistema Integrado de Ciudades: Una Nueva Visión para Crecer.

Banco Mundial (2018). Servicio de Asesoría Reembolsable. Mejoramiento de Barrios en el Perú – Vivienda Asequible. Producto No. 3: Informe Final.

Baross, P. (1998). Secuenciando el desarrollo del suelo: las implicaciones en el precio del crecimiento de asentamientos legales e ilegales. Análisis del suelo urbano. Instituto Cultural de Aguascalientes.

Bouillon, C. (2012). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo - BID.

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.

Calderón Cockburn, J. (2019). El Estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XXI. 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.

Cámara Peruana de la Construcción - CAPECO (2019). Estudio de mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana. CAPECO.

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.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN (2021). Guía para el seguimiento y evaluación de Políticas Nacional y Planes del Sinaplan.

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.

Cortés, L. (1995). La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar. Fundamentos.

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.° 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.

Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L. (2018). Propuestas de ordenamiento urbano territorial en Lima, Perú. Banco Interamericano de Desarrollo.

Fondo MiVivienda (2020). Información del mercado inmobiliario y estadísticas. En: <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/promotores-construtores/pagina.aspx?idpage=120>

Gonzales, E. y Del Pozo, J. M. (2012). Lima, una ciudad policéntrica. Un análisis a partir de la localización del empleo. Investigaciones Regionales. Investigaciones Regionales.

Guash, J. (2011). La logística como motor de la competitividad en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

INDECI (2019). Compendio Estadístico.

INDEPA. (2010). Mapa etnolingüístico del Perú. Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2009). Perú: Mapa del Déficit Habitacional a Nivel Distrital, 2007. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

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.

International Budget Partnership (2019). Open Budget Survey 2019: Peru. Recuperado desde: <https://www.internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2019/peru>

Landázuri, A. M y Mercado, J. S. (2004). Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. Medio Ambiente y Comportamiento Humano.

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

Lincoln Institute of Land Policy, Cláudia M. De Cesare (2016). Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe.

Maldonado, M. (2000). Instrumentos de Gestión del suelo, algunos elementos de contexto.

Mendoza, A. (2015). Aportes para la formulación de políticas públicas de promoción de soluciones de mercado para la generación de suelo urbano.

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

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Plan Nacional de Infraestructura.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2009). Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2015). Manual para la Elaboración de Planes de Acondicionamiento Territorial.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2016). Programa de Incentivos a la mejora de la gestión municipal para el año 2017.

Moreno, S. (2008). La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida. Universidad de Colima.

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

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - ONU – HABITAT (2017). La Nueva Agenda Urbana.

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

Ramella, P. (1980). Los Derechos Humanos.

Rayter, D. y Zúñiga, M. (2005). Clasificación climática del Perú.

Requejo, L. (7 de junio 2020). *El Comercio*. Viviendas: ¿por qué más del 90% de la expansión urbana ha sido informal en los últimos veinte años?. <https://elcomercio.pe/economia/peru/viviendas-por-que-mas-del-90-de-la-expansion-urbana-ha-sido-informal-en-los-ultimos-veinte-anos-noticia/>

Riofrio, G. (1996). The mega-city in Latin America. UN University Press.

Scotiabank. (2014). El mercado inmobiliario.

Superintendencia de Banca y Seguros del Perú - SBS (2020). Costo y rendimiento de productos financieros. En: <https://www.sbs.gob.pe/app/retasas/paginas/retasasInicio.aspx?p=C>

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS. (2015). Nota de Prensa N° 161 - 2015.

Takano, G. (2018). Reasentamiento por un mega proyecto de infraestructura en Lima, Perú. Un análisis desde la habitabilidad y las relaciones sociales.

Trinidad, H., Elluz Huamán-Melo, A. D., y Cano, A. (2012). Flora vascular de las Lomas de Villa María y Amancaes. Lima. Perú. *Revista Peruana De Biología* 19 (2).

Universidad del Pacifico y Consultora Marketwin. (2018). Tráfico y tendencias de la movilidad urbana en los limeños.

Universidad del Pacífico y Grupo GEA. (2005). Valorización económica de servicios ambientales: el caso de Pachacamac, Lurín.

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

Vega-Centeno, P. (2018). Iquitos y el proyecto de 'Nueva ciudad de Belén': de la vulnerabilidad física a la vulnerabilidad del acceso a la ciudad. Ciudades Autosostenibles Amazónicas.

Vega Centeno, P., Dammert, M., Moschella, P., Vilela, M., Bensús, V., Fernández, G. y Pereyra, O. (2019). Las Centralidades de Lima Metropolitana en el Siglo XXI: Una Aproximación Empírica.

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

Young, K. (1998). El Ecosistema. *Los Pantanos de Villa: Biología y Conservación* Serie de Divulgación N°11. (eds. A. Cano & K. Young). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima - Perú.