



GRUPO
Ciudades

Proyecto

Incide

PROPUESTAS ORIENTADAS A LOGRAR QUE NUESTRAS CIUDADES OFREZCAN UN SOPORTE EQUILIBRADO, SEGURO Y SALUDABLE PARA EL ÍNTEGRO DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES Y TALENTOS DE LAS Y LOS PERUANOS EN EQUILIBRIO CON EL TERRITORIO Y LOS ECOSISTEMAS

GRUPO
Ciudades



Position Paper

Mariana Alegre Escorza (coordinadora), Aldo Facho Dede (coordinador), Belén Desmaison, Álvaro Espinoza, Fabiola Espinoza, Natalie Gil, Humberto Martínez, Augusto Mendoza y Carlos Zeballos.*

*Todas las personas que participaron del presente grupo de trabajo del proyecto INCIDE contribuyeron de forma personal y voluntaria con la elaboración de este documento entre los meses de julio y diciembre de 2020. Sus opiniones no comprometen a las instituciones que representaron durante ese periodo o con posterioridad al mismo.

1. Problema central

“Las ciudades peruanas ofrecen un débil soporte para el íntegro desarrollo de las y los ciudadanos, y afectan el equilibrio ecosistémico del territorio”

1.1. Causas estructurales:

- ✗ El Estado Peruano no tiene claridad sobre el rol que cumplen las ciudades en el desarrollo del país, y, por ende, en el rol que debe cumplir el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS).
- ✗ Fragmentación política de la gobernanza territorial y urbana.
- ✗ Ausencia de partidos políticos estructurados en base a principios transparentes, con una militancia organizada, y un sistema meritocrático para el acceso a puestos y cargos.
- ✗ Informalidad estructural del país.

1.2. Causas visibles:

- ✗ Débil institucionalidad de la planificación urbana, enfoque desactualizado y excesiva homogeneización de realidades sociales y territoriales diversas.
- ✗ Débil gobernanza territorial y urbana.
- ✗ Los gobiernos locales cuentan con escasos recursos para la gestión y financiamiento de obras.
- ✗ Desconexión y centralismo de las políticas de planificación urbana, y de las oficinas técnicas. Separación de la vivienda de las políticas urbanas y territoriales.
- ✗ La inversión pública y público-privada para las ciudades se evalúa y prioriza sin tomar en cuenta y/o exigir que esté enmarcada en un plan de desarrollo urbano.
- ✗ Escasa oferta de vivienda formal accesible y en entornos urbanos saludables y seguros.
- ✗ Débil y excesivamente burocrático marco regulatorio para la gestión del suelo urbano y rural. Ausencia de catastros multifinalitarios, actualizados y digitalizados.
- ✗ Escasez de personal técnico calificado para la planificación y la gestión del desarrollo urbano en los diferentes gobiernos locales, e insuficiencia de estímulos para su distribución a nivel nacional. Débil soporte del Estado a sus funcionarios.
- ✗ Oportunismo, escasa formación política y desconocimiento de las responsabilidades de los gobiernos locales por parte de los políticos. Agendas opacas soportan a algunas candidaturas.

1.3. Efectos visibles:

- ✗ El Estado sistemáticamente formaliza la propiedad ilegal del suelo, incentivando su generación. Hace uso político de la necesidad de la vivienda sin proveer las condiciones mínimas de habitabilidad.
- ✗ Proliferación de barrios marginales como respuesta a la necesidad de vivienda ocupando zonas no aptas para ser urbanizadas por sus altos niveles de vulnerabilidad, o por su aporte al equilibrio ecosistémico del territorio. La oferta de viviendas de interés social (Techo Propio) es limitada (cualitativa y cuantitativa) y desconectada de la ciudad.
- ✗ El Programa Mi Vivienda que, si bien tendría la capacidad de cubrir la demanda de viviendas de interés social, no la atiende por las limitaciones en el acceso al crédito (economía informal).
- ✗ La débil gobernanza de los gobiernos locales, y los escasos recursos con los que cuentan para resolver las políticas y obras, dejan espacio para la proliferación de situaciones opacas e ilegales que ponen en riesgo la vida de las y los ciudadanos: ocupación ilegal del suelo, transporte público ilegal, construcciones ilegales, entre otras formas.
- ✗ La débil institucionalidad de la planificación, y la falta de predictibilidad en los procesos administrativos no otorga las garantías suficientes para que se generen desarrollos formales de vivienda de interés social, focalizándose el sector inmobiliario en segmentos de menor riesgo.
- ✗ Escasos incentivos para la regeneración de suelos con usos y estructuras obsoletas (industria, Fuerzas Armadas). Retención especulativa del suelo urbano, y con potencial urbano.
- ✗ Políticas y programas sectoriales (ministerios) desconectados entre sí y poco efectivos, poca coordinación entre las diferentes unidades internas que conforman cada ministerio y poca articulación entre diferentes niveles de gobierno. La obra pública nacional o regional se ejecuta desvinculada de la realidad urbana y de las necesidades de los ciudadanos.
- ✗ Ejecución deficiente e ineficiente de los presupuestos de los gobiernos locales. Opacidad en la toma de decisiones y adjudicación de la obra pública, favoreciendo a una red clientelista y estimulando el desarrollo ilegal del suelo urbano.
- ✗ Poca participación ciudadana vía los canales oficiales existentes y desconfianza por parte de la ciudadanía en los organismos públicos.

2. Objetivo central

“Ciudades peruanas ofrecen un soporte equilibrado, seguro y saludable para el íntegro desarrollo de las y los ciudadanos, en equilibrio con sus ecosistemas y el medio ambiente.”

2.1. Medios estructurales:

- ✗ El MVCS asume su rol de director y regulador de las políticas territoriales y urbanas, reconociendo y atendiendo la diversidad, y promocionando el desarrollo en equilibrio con los ecosistemas y el medio ambiente. Trabaja en conjunto con el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para una mejor gestión del territorio.
- ✗ Los Gobiernos Regionales se fortalecen y se mejoran los mecanismos de planificación conjunta, optimizando la gestión del territorio y de sus recursos.
- ✗ El Ministerio de Economía y Finanzas reconoce que los proyectos de inversión pública y público-privada para las ciudades deben ser identificados y priorizados mediante procesos de planificación urbana.
- ✗ Se fortalecen los partidos políticos nacionales y regionales, con una sólida militancia y estructura democrática y meritocrática.
- ✗ Se mejora la eficiencia de la recaudación y la redistribución de los recursos públicos para mejorarlos servicios urbanos y acortar la brecha de desigualdad.

2.2. Medios visibles:

- ✖ El MVCS fortalece la planificación urbana mediante la implementación de políticas y reglamentos que reconocen la diversidad ambiental y cultural; comprendiendo que la mejor forma de garantizar el acceso a la vivienda, es garantizando el acceso a la ciudad. La obra pública se enmarca y condiciona a la planificación urbana, en equilibrio con los ecosistemas y medio ambiente. Por consecuencia, la obra pública se enmarca en la planificación urbana.
- ✖ El MVCS trabaja junto al MTC para mejorar la movilidad urbana e interurbana.
- ✖ Los reglamentos y normas que regulan el desarrollo de las ciudades y la construcción son dinámicos, eficientes y accesibles, y se apoyan en un catastro multifinanciado, actualizado y digitalizado. Incorporan instrumentos que permiten regenerar el suelo, estimulan la conversión de zonas obsoletas, y desincentivan la retención de suelo con fines especulativos.
- ✖ La inversión pública y público-privada para las ciudades se ata a la planificación urbana, debiendo los proyectos estar identificados y priorizados para ser viabilizados.
- ✖ El MVCS cuenta con oficinas descentralizadas en las que trabajan técnicos locales altamente capacitados, que brindan soporte a los Gobiernos Locales, que a su vez cuentan con personal capacitado para la gestión urbana y territorial.
- ✖ Los políticos conocen las competencias y responsabilidades de los Gobiernos Locales, y desarrollan su gestión de forma abierta y transparente.
- ✖ El MVCS rediseña el Programa Mi Vivienda para poder ampliar el acceso al crédito, reconociendo

2.3. Objetivos visibles:

- ✖ El Congreso aprueba una ley que bloquea cualquier proceso de formalización nacional, atándolo a la planificación urbana, y a la provisión de servicios urbanos.
- ✖ El Estado estimula el incremento de la oferta de vivienda de interés social en entornos urbanos equipados, conectados y seguros, acompañando a la inversión privada, en equilibrio con los ecosistemas y el medio ambiente.
- ✖ Las ciudades pueden reestructurar zonas rurales u obsoletas, mejorando la oferta de espacios públicos, equipamientos, servicios y vivienda. Asimismo, penalizan impositivamente la retención de suelo ocioso. Los parámetros urbanos son temporales, y son revisados periódicamente a partir del cumplimiento de sus objetivos.
- ✖ Los Planes de Desarrollo Urbano y Planes de Desarrollo Rural identifican, priorizan y enmarcan las políticas sectoriales, la inversión pública e inversión público-privada para las ciudades y entornos rurales.
- ✖ Los Gobiernos Locales mejoran significativamente la ejecución de sus presupuestos mediante la implementación de los Planes de Desarrollo, transparentando las decisiones y adjudicaciones. Estimulan el desarrollo formal del suelo urbano, y protegen los ecosistemas naturales.
- ✖ Las ciudadanas y los ciudadanos participan activamente de la gobernanza, y acompañan la implementación de los Planes de Desarrollo. Conocen sus deberes y derechos, y bloquean a los oportunistas y mafiosos.

3. Propuestas

3.1. Gobierno Central:

- ✗ Reestructuración del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y reenfoque hacia un Ministerio de Desarrollo Territorial¹ y Urbano.
- ✗ Aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Territorial y Urbano², a ser elaborada y propuesta por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- ✗ Ampliar los programas de incentivos del Ministerio de Economía y Finanzas, con el objetivo de financiar los programas y obras priorizadas en los Planes de Desarrollo Urbano.
- ✗ Modificación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), y de la Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), para que todas las inversiones que se den en las ciudades y entornos rurales sean priorizadas y viabilizadas en el marco de los planes de desarrollo urbano y de desarrollo rural.

3.2. Congreso de la República:

- ✗ Aprobación de la Ley de Gestión Integral del Suelo, que genere el marco legal para que el Estado pueda hacer más eficiente su accionar en el mejor y mayor desarrollo del territorio y las ciudades, generando un marco legal que permita implementar procesos de regeneración del suelo urbano, de reestructuración del suelo rústico, de expropiación con fines urbanísticos, de protección de áreas rurales, naturales y paisajísticas, y de soporte a los instrumentos de financiamiento urbano. Asimismo, dar un marco mayor a los instrumentos de planificación urbana que buscan organizar el desarrollo equilibrado y sostenible de nuestro territorio. Ello con la finalidad de instrumentar el acceso justo al hábitat para todas y todos los peruanos.
- ✗ Aprobación de Ley que bloquea cualquier proceso futuro de formalización de la propiedad, siendo que el derecho a la vivienda debe estar atado al derecho a la ciudad. Para ello, la generación de suelo urbano debe estar enmarcada en procesos de planificación y gestión integral del suelo, que permitan asegurar el acceso a servicios y equipamientos básicos.

3.3. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:

3.3.1. Propuestas de carácter de gestión:

En el marco de la Política Nacional de Desarrollo Territorial y Urbano, y la Ley de Gestión Integral del Suelo.

- ✗ Redireccionar las funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) hacia: i) la asistencia en la capacitación de los técnicos y profesionales de la planificación, ii) la elaboración y la gestión de catastros multifinalitarios, y iii) la asistencia en la implementación de la planificación como la base de la gestión del territorio. Debería transformarse en el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible - INADUS.
- ✗ Fortalecer, acompañar y monitorear la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano en todo el país, bajo un enfoque y modelo integral, orientado a la reducción de las brechas sociales y urbanas, la distribución equilibrada de la riqueza, el uso eficiente del suelo y de la infraestructura, y la protección de los ecosistemas y de las áreas de valor patrimonial, natural y paisajístico. En el marco de ello:
 - Promover un modelo de desarrollo urbano equilibrado, que aprovecha la infraestructura vial para estimular la densificación y la accesibilidad a través de un sistema moderno y eficiente de transporte público, redes ciclistas y la caminata.

¹ Lo de Territorial es para ampliar el enfoque de desarrollo, e incluir a las otras formas de habitar que existen en el territorio peruano (además de la forma urbana).

En la Argentina se llama "Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat".

² También podría ser Política Nacional del Hábitat.

- Identificar y priorizar los proyectos de inversión pública y público-privada, en el marco de Invierte.pe y Proinversión, para garantizar su ejecución.

- ✘ Revisar el modelo de acceso al crédito del Programa Mi Vivienda, para poder incluir a los segmentos de la economía informal, ampliando la base de beneficiados.

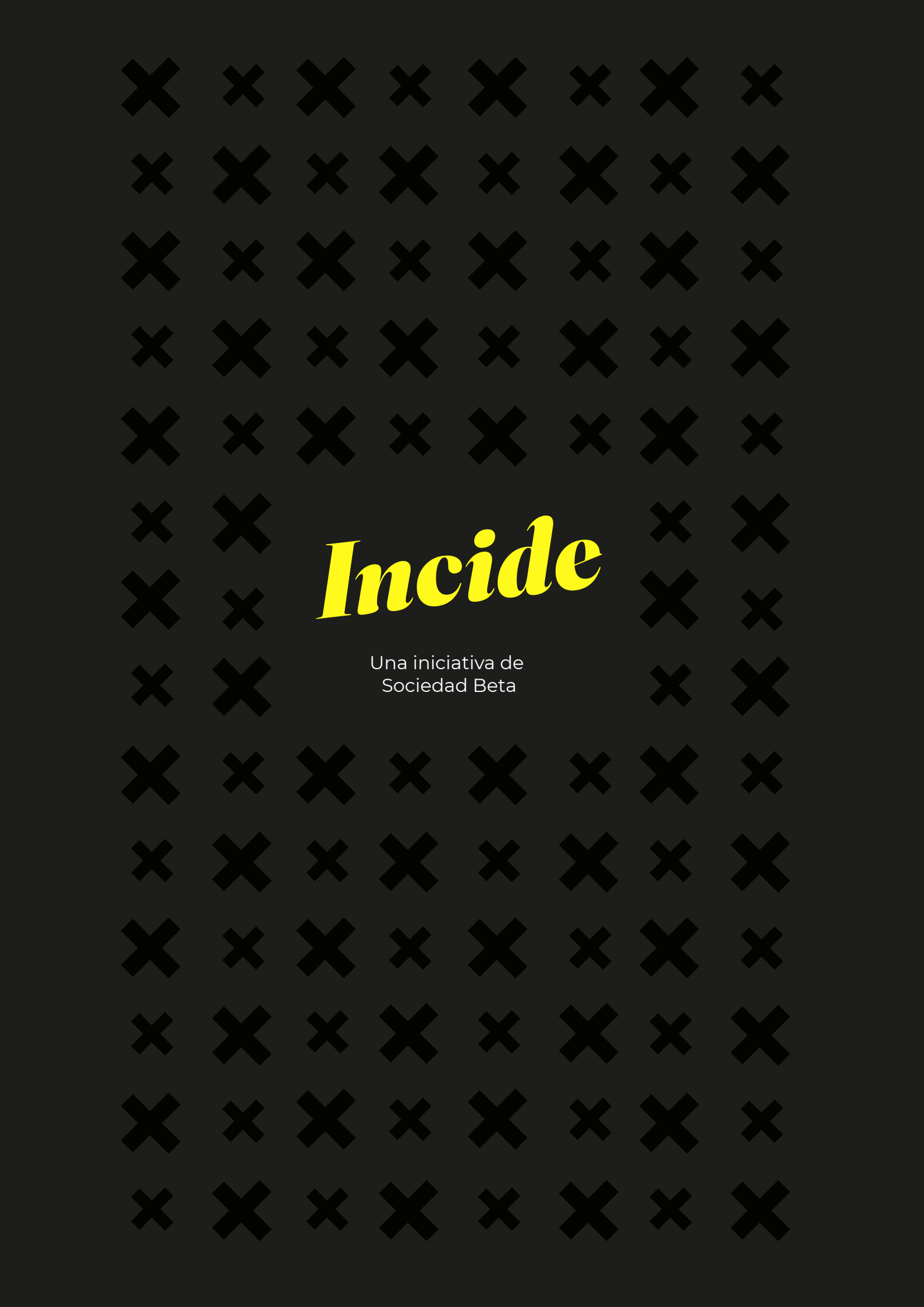
3.3.2. Propuestas / acciones de carácter normativo:

Al amparo de la nueva Ley de Gestión Integral del Suelo:

- ✘ Revisar el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS), con la finalidad de incorporar la ruralidad como una condición del habitar, instrumentos de gestión urbanística más ágiles y dinámicos (para ciudades intermedias y menores, zonas aptas para urbanizar y zonas de reglamentación especial), mejorar el capítulo de Instrumentos de Gestión Urbanística, incorporar el enfoque DOT (Desarrollo Orientado al Transporte Público) a la gestión del suelo, incorporar (fortalecer) el uso del Coeficiente de Edificación para reglamentar la capacidad urbanística del suelo, otros.
- ✘ Revisar la definición de espacios públicos y áreas verdes, aclarando el rol que cumplen en el desarrollo integral de las y los ciudadanos, determinando los porcentajes mínimos de área y de árboles por habitante según las características urbanas y ambientales.
- ✘ Revisar la Ley de Arrendamiento, con la finalidad de subsanar los aspectos que no permiten su mejor aplicación (declaratoria de fábrica, 100% para pago de alquiler, registro de alquiler para crédito hipotecario, eliminar impuesto a la renta para pequeños propietarios,). Sustento: la ley debe proteger a los inquilinos de la expulsión por incapacidad de pago (subsidio), y generar una masiva oferta de vivienda de alquiler (sector informal). En ese contexto, revisar el Reglamento Nacional de Edificaciones para incorporar la figura de vivienda temporal colectiva
- ✘ Revisar los reglamentos para la promoción de la vivienda de interés social (Decreto Supremo 010-2018 y sus modificatorias), con el objetivo de equilibrar los incentivos para la generación de viviendas con el desarrollo urbano, garantizando el acceso a equipamientos (educación, salud, seguridad, recreación, etc.) y servicios (agua, desagüe, electricidad, internet, etc.); involucrando a los gobiernos provinciales.
- ✘ Elaborar, aprobar e implementar un Plan Nacional de Espacios Abiertos e Infraestructura Ecológica (que pueda ser aprovechado para la reactivación económica en tiempos de pandemia), en coordinación con la AMPE, el MINAM (áreas naturales protegidas), entre otros, y que permita redefinir el enfoque de gestión y uso, y la flexibilidad y restricciones para casos de emergencia sanitaria.

3.3.3. Propuestas de acciones de carácter ejecutivo y estratégico:

- ✘ Acelerar el proyecto piloto de Catastro Digital Multifinalitario, financiado por el Banco Mundial, y complementarlo con un proyecto piloto de avalúo permanente del suelo e impuestos progresivos al suelo no desarrollado.
- ✘ Relanzar el programa de promoción de la vivienda de interés social, enfocándose en zonas céntricas con usos obsoletos que demanden procesos de reurbanización con cambios de zonificación (zonas industriales, logísticas y militares), en coordinación con los gobiernos provinciales y el sector privado.
- ✘ Explicar la finalidad de los aportes urbanos, y reglamentar el hecho que deban ser actualizados con los cambios de zonificación que impliquen incrementos en densidad, y que, en los casos que sean redimidos en dinero, se haga en base al valor comercial del suelo urbano; debiendo esos recursos ser utilizados para los fines previstos, y en el distrito o sector que los genera.
- ✘ Promover la modernización y formalización del transporte público a nivel nacional, comprendiendo las particularidades de cada ciudad, e incentivando modelos que garanticen la seguridad de las y los ciudadanos.
- ✘ Promover la movilidad no motorizada a nivel nacional, incentivando el mejoramiento de la accesibilidad peatonal y la incorporación de redes ciclistas seguras.
- ✘ En el marco de la Ley de Arrendamiento, gestionar un proyecto piloto para estimular la oferta de alquiler desde el mercado informal, dentro del marco vigente. Eliminar la traba conceptual que no permite que una vivienda que haya sido beneficiada por un bono de reforzamiento o de mejoramiento no pueda ser apta para el programa de arrendamiento; mediante procesos de planificación estratégicos y participativos que permitan mejorar de forma integral la calidad urbana de las ciudades y generar mejores oportunidades para la generación de viviendas de interés social.
- ✘ Acelerar el proyecto piloto de densificación de los barrios informales, reenfocando el fin del bono de reforzamiento para que incluya la posibilidad de ampliación: generación de oferta de vivienda de alquiler
- ✘ Aprovechar la construcción de los Parques Bicentenario, promovidos por el Proyecto Especial Bicentenario del Perú, para potenciar el desarrollo urbano sostenible en las zonas de influencia usando el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios o el programa Programa Nuestras Ciudades. Ello en coordinación con el MINCETUR (Plan Copesco), y el MINCUL, para hacer más eficiente la acción del Estado.
- ✘ En el marco de la implementación de los Planes de Desarrollo Urbano, reenfocar y articular los programas del MVCS para que puedan trabajar de forma conjunta en el mejoramiento integral de las ciudades: Programa Nuestras Ciudades, Programa de Generación de Suelo Urbano, Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, Programa Techo Propio, Bono de Reforzamiento Estructural y Bono de Arrendamiento; mediante procesos de planificación estratégicos y participativos que permitan mejorar de forma integral la calidad urbana de las ciudades y generar mejores oportunidades para la generación de viviendas de interés social.
- ✘ Promover un proyecto piloto de capacitación a maestros de obra (SENCICO, en el marco del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios + Bono de Reforzamiento + Bono de Alquiler), en colaboración con el sector privado (Sodimac / Maestro, Promart), enlazando los desembolsos a la capacitación técnica y la compra en blanco (pago del IGV).
- ✘ Mejorar el Sistema Nacional de Indicadores Urbanos Nacional, promoviendo la integración de las plataformas existentes, e identificar mecanismos para su actualización constante, los Objetivos de Desarrollo Sostenible.. Aprovechar la generación de data para el análisis en tiempo real; i) con celulares, donde los ciudadanos puedan registrar información voluntariamente por texto, fotos o videos sobre su situación o la situación de los espacios o entornos en donde se desenvuelven; ii) con sensores, en los celulares (GPS, micrófonos, otros) o ad hoc para medir concentración de personas, de contaminación (del aire y ruido), o utilizar la infraestructura desplegada (por ejemplo, de seguridad: cámaras) para monitorear espacios.



Incide

Una iniciativa de
Sociedad Beta