



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio de
Vivienda y Urbanismo

Programa de Gestión
Territorial

2011

**PERÚ: POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
FRENTE A LOS PROCESOS DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO E INCREMENTO
DE LAS CONDICIONES DE VULNERABILIDAD Y RIESGO DE CIUDADES Y
POBLACIONES FRENTE A LOS EFECTOS DE FENÓMENOS NATURALES**



DOCUMENTO DE TRABAJO

PERÚ: POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO FRENTE A LOS PROCESOS DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO Y EL INCREMENTO DE LAS CONDICIONES DE VULNERABILIDAD Y RIESGO DE CIUDADES Y POBLACIONES FRENTE A LOS EFECTOS DE FENÓMENOS NATURALES

CONTEXTO

La conducción de las políticas de vivienda y de desarrollo urbano en el Perú requieren urgentemente, más que de una formulación, de la implementación de instrumentos de control efectivo en materia de servicios urbanos y mercado de suelos, así como de asistencia técnica a los gobiernos locales; dado el incremento de los problemas derivados de los procesos de ocupación del territorio.

Si bien los procesos de habilitación y urbanización del suelo debieran ser indicadores de niveles de desarrollo alcanzados por una comunidad, el crecimiento desordenado de las ciudades ha facilitado la existencia poblaciones con una baja calidad de vida, cuya condición de vulnerabilidad se incrementa debido a los peligros existentes en las zonas ocupadas y a los procesos de informalidad en la ubicación y construcción de viviendas que además implican tugurización, precariedad habitacional, deterioro urbano, entre otros.

Esto se ve reflejado con el incremento de la frecuencia de la ocurrencia de eventos asociados a fenómenos naturales que en la mayoría de casos ocasionan diferentes tipos de daños, principalmente pérdidas económicas, y de vidas humanas; con lo cual resulta necesario plantear recomendaciones sobre los impactos que vienen teniendo las políticas de vivienda y de desarrollo urbano frente a los procesos de ocupación del territorio, así como el incremento de las condiciones de vulnerabilidad dada la ubicación y emplazamiento de viviendas en zonas de muy alto y alto peligro en gran parte de las ciudades y núcleos urbanos del país.

En tal sentido, es necesario examinar el rol del Estado como impulsor de las políticas de vivienda y de desarrollo urbano, frente a estos problemas.

ANALISIS

En los últimos 15 años, las políticas de desarrollo urbano se han impulsado en simultáneo con mecanismos vinculados al acceso al suelo y a la promoción de la vivienda tales como:

- Creación e impulso de subsidios para el acceso a vivienda como mecanismo financiero de fomento del mercado inmobiliario mediante la participación del sector privado;
- Subasta de suelos de dominio público para el impulso del fomento habitacional;
- Desarrollo del mercado hipotecario del suelo para incentivar la participación de promotores privados en programas de vivienda;
- Cambios normativos en los procedimientos administrativos en materia de edificaciones y de desarrollo urbano para agilizar la implementación de proyectos inmobiliarios.
- Creación de programas sociales para el acceso a servicios y mejoras del entorno urbano.
- Formalización de la propiedad de asentamientos humanos y ocupaciones informales, principalmente de condición precaria y con déficit de servicios.

Estos mecanismos han determinado algunas de las características del actual proceso de desarrollo urbano y de ocupación del territorio que es necesario evaluar y tomar en cuenta, como son:

- La conformación de un gran sector inmobiliario privado que tiene un rol fundamental en el actual proceso de desarrollo urbano e, incluso, en la realización práctica de la política de vivienda social, desarrollada principalmente en Lima pero que ha ido creciendo en otras ciudades principales del país.
- El fomento del crecimiento urbano bajo criterios de rentabilidad en los mercados, es decir, el área urbana se expande hasta corresponder a la curva de precios donde se equilibran espontáneamente los usos rurales y urbanos. Si bien no se planteó que las normas y regulaciones alteren el libre funcionamiento de los mercados, y por tanto debían ser mínimas, en la práctica se permitió que las actividades de uso y ocupación del suelo urbano siguieran las demandas del mercado.
- La tendencia al alza de los precios del suelo que ha elevado el costo total de las viviendas (además del incremento mundial del acero) afectando a los programas habitacionales con el encarecimiento de los terrenos, lo cual obliga en muchos casos a reducir el tamaño de la vivienda, y afecta a las personas de menores recursos que tienen dificultades para la adquisición de vivienda
- El desarrollo de vivienda por parte de familias de menores recursos en áreas donde los precios del suelo son menores, en donde además, el costo y la factibilidad para la dotación de servicios es elevada, compleja e ineficiente; y generalmente la trama urbana es irregular, existiendo una tendencia a la tugurización y a una forzada adecuación física al entorno.
- La ocupación y formalización de zonas susceptibles a peligros naturales, ha implicado que los procesos de ocupación del suelo con fines de vivienda no se hayan desarrollado sobre zonas con mejores condiciones de seguridad, ni considerando aspectos físicos del suelo para las edificaciones. El crecimiento urbano se ha dado sin mayor planificación, aumentando los riesgos en ciudades al formalizarse asentamientos humanos sin considerar adecuadamente aspectos de riesgo, que a su vez, no han ido acompañados de un marco regulatorio que determine medidas efectivas de mitigación o que al menos detengan el crecimiento de estas zonas, lo cual implica indirectamente que se sigan ocupando áreas similares.
- Debilidad institucional de los gobiernos locales para aplicar efectivamente las políticas de vivienda y de desarrollo urbano, así como efectuar la fiscalización del cumplimiento de dichas políticas debido principalmente al desconocimiento y a las insuficientes capacidades.

CONCLUSIONES

- Las ciudades se han desarrollado progresivamente en base a dinámicas económicas, lo que ha significado una creciente afluencia de capital de inversión al sector inmobiliario; pero también un incremento de las condiciones de riesgo de desastre para los sectores de la población menos favorecidos.
- Las debilidades de las políticas de vivienda y de desarrollo urbano, en particular en lo concerniente a su implementación, dibuja un escenario crítico que de continuar, no solo generara una curva descendente y deseconomías urbanas, sino que también se incrementarán los daños y costos para el Estado debido a la incidencia de la ocurrencia de fenómenos naturales.

RECOMENDACIONES

- Identificar y corregir las deficiencias generadas en los procesos de acceso al suelo y de impulso a la vivienda.
- Implementar políticas de crecimiento urbano que superen estas deficiencias.
- Considerar en la conducción de las políticas de desarrollo urbano la congruencia de los planes y los programas de inversión pública de los sectores
- Tener en cuenta el rol del Estado en la preservación de la calidad de vida, en la evolución de variables urbanas, en la dinámica del crecimiento las ciudades (pudiendo ser vertical donde sea posible y considerando la factibilidad de servicios), los precios del suelo, los estándares habitacionales, el equipamiento de los barrios y sectores y el flujo de transporte que se realiza diariamente, así como en la dotación y gestión de los servicios urbanos.
- Considerar que muchas ciudades siguen creciendo y desarrollándose sin una orientación planificada.
- Definir una estrategia nacional sobre el crecimiento de las ciudades.
- Generar una propuesta de ordenamiento de los sistemas urbanos basados en la productividad de sus recursos y de sus capacidades.
- Intervenir en la promoción de territorios productivos y sustentables.
- Considerar en la formulación de políticas de desarrollo urbano y de vivienda que el suelo es un bien escaso y de producción limitada.
- Considerar como una alternativa de solución excepcional, la posibilidad de intervenir y regular los precios del suelo.
- Desarrollar una regulación de acceso y uso del suelo considerando la condición de peligro existente.
- Desarrollar indicadores de corto y mediano plazo en relación a la reducción del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo que permitan evaluar su progreso.
- Evaluar de qué manera directa e indirectamente los mecanismos de mercado y el sector inmobiliario privado conducen los procesos de desarrollo urbano.
- Evaluar el costo de invertir en prevención y mitigación de riesgos de desastres frente al beneficio que representa el ahorro en los gastos de reconstrucción y rehabilitación, sobre todo de las inversiones en zonas de muy alto riesgo de desastre; considerar políticas de reasentamientos frente a esta situación tratándose de riesgo no mitigable.
- Considerar estos temas en el desarrollo de políticas de vivienda y de desarrollo urbano, principalmente en la formulación de la nueva ley de desarrollo urbano.

ACCIONES PROPUESTAS

1. Las comunidades campesinas próximas a núcleos urbanos y ciudades, vienen desarrollando de manera informal, dentro de sus demarcaciones, “habilitaciones urbanas”, para la venta de terrenos destinados a viviendas y otros. Dicha situación, viene generando conflictos sociales, económicos, políticos y ambientales; para lo cual se plantea la necesidad de realizar un estudio que analice rigurosamente este tema y sus implicancias en la planificación urbana. Asimismo, el estudio mencionado debe de complementarse con una revisión integral de la Ley General de Comunidades Campesinas, a fin de que en ella se contemplen mecanismos normativos de control y fiscalización que eviten dichas acciones; y en consecuencia, sus competencias, provenientes de un régimen jurídico especial, queden claramente determinadas y no colisionen con otras normas conformantes del ordenamiento jurídico vigente.

2. En concordancia con el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano vigente, se recomienda que se considere expresamente en el Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano, que las Municipalidades; al momento de establecer áreas de expansión urbana, utilicen los estudios de peligros, riesgo, vulnerabilidad y uso del suelo existentes; o en caso no cuenten con dichos estudios, desarrollarlos previamente. De la misma manera, para la formulación de proyectos de habilitación urbana, las Municipalidades deberían de utilizar los estudios de peligros, riesgo, vulnerabilidad y uso del suelo existentes; o en caso no cuenten con dichos estudios, desarrollarlos previamente.
3. Desarrollar un marco normativo dirigido a los planificadores y ejecutores de proyectos de inversión pública en áreas urbanas , que establezca la obligatoriedad del cumplimiento de los requisitos de seguridad física previamente al desarrollo de un proyecto, y, de ser el caso, formular y desarrollar las medidas de mitigación correspondientes.
4. Establecer políticas de incentivos para el crecimiento vertical, considerando los planes de desarrollo urbano y de zonificación urbana que consideren la gestión de riesgos y que se encuentren en concordancia con las normas de construcción.
5. Desarrollar acciones fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales, respecto a los mecanismos de control urbano, aplicación de normatividad en materia de vivienda, desarrollo urbano y saneamiento; así como, en procedimientos administrativos.
6. Establecer de estrategias y mecanismos para impulsar la inversión pública en ciudades que cuenten con instrumentos de planificación (planes de desarrollo urbano y planes de acondicionamiento territorial) que hayan incorporado la gestión del riesgo de desastres.
7. Desarrollar un inventario de los terrenos del Estado, de los Gobiernos Regionales y Locales disponibles, considerando los aspectos de riesgo y vulnerabilidad, con la finalidad de efectuar reasentamientos de poblaciones ubicadas en zonas de muy alto riesgo; asimismo, efectuar un estudio de mercado de tierras con fines urbanos para determinar la factibilidad de venta, traspaso y otras transacciones.
8. Publicar periódicamente tablas con la valoración de costos de los terrenos para cada ciudad; ello con la finalidad de que se tenga conocimiento de los espacios que se podrían utilizar para futuros reasentamientos poblacionales, de ser el caso.
9. Desarrollar un marco normativo para que las Municipalidades puedan sancionar drásticamente, aquellas ocupaciones en zonas de muy alto riesgo, teniendo en cuenta que toda ocupación con fines urbanos debe contar previamente con estudios de evaluación de riesgo. Se busca que las áreas de desarrollo urbano y de control urbano de las Municipalidades, tengan la responsabilidad en la ocupación física del territorio, actuando en forma coordinada con el Ministerio Público, y de esta manera efectuar la desocupación de la zona de alto peligro en forma inmediata.
10. Realizar un estudio técnico para establecer los impactos del fomento del mercado inmobiliario en el desarrollo urbano, a fin de reformular políticas de urbanismo y de vivienda.
11. Realizar un estudio técnico para determinar el costo de inversión en prevención y mitigación de desastres, frente a los gastos que demandaría realizar un proceso de reconstrucción, por no considerar la gestión de riesgos de desastres, en los instrumentos de gestión de un Municipio, principalmente en los procesos de desarrollo urbano.
12. Identificar las potencialidades del territorio y su función, a fin de orientar las inversiones públicas en zonas libre de riesgo.



INVASIÓN DE ZONAS INADECUADAS



VIVIENDAS EN ZONAS INADECUADAS



ASENTAMIENTO HUMANO EN LADERAS



ASENTAMIENTO HUMANO EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN - LIMA

CONTACTO

Aportes, comentarios y sugerencias:

PROGRAMA DE GESTIÓN TERRITORIAL - PGT

Av. Paseo de la República N° 3361 - San Isidro - Lima 27 – PERU

Teléfonos: +(51-1) 4269696 Anexo 182

E-mail: pgt@vivienda.gob.pe

<http://www.vivienda.gob.pe/pgt/index.html>