

Situación del Hábitat en el Perú:

Propuestas desde la sociedad civil



Contenido

I. Demografía Urbana	4
a. Diagnóstico.....	4
b. Propuestas.....	5
II. Tierra y Planificación	7
a. Enfoque	7
b. Diagnóstico.....	8
Planificación	8
Expansión urbana y riesgos	9
c. Propuesta del documento país: nueva política para el desarrollo urbano sostenible	10
d. Propuesta del Colectivo Hábitat Perú: Ciudades seguras e inclusivas	12
El Enfoque de la propuesta	12
Desarrollo de la propuesta.....	13
III. Medio ambiente y Urbanización	16
a. Situación de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)	16
Diagnóstico.....	16
Propuestas.....	16
b. Situación sobre ciudades y Cambio Climático:.....	18
Diagnóstico.....	18
Propuestas.....	19
IV. Gobernanza territorial y urbana	21
a. Diagnóstico.....	21
Sectorialización y fragmentación del estado	22
Centralismo debilidad del movimiento Municipal	22
Participación ciudadana	23
b. Propuestas.....	27
V. Economía Urbana.....	28
a. Diagnóstico	28

b. Análisis del Informe Oficial en este campo:	30
c. Nuestras propuestas	31
VI. Vivienda y Servicios Básicos	33
a. Diagnóstico	33
Viviendas Tugurizadas	33
Acceso a Vivienda	34
Acceso al suelo y Ocupación Informal	35
Sobre la precariedad de la Vivienda	36
Agua y Saneamiento	36
Gestión y manejo de residuos sólidos en el Perú	37
<i>Bibliografía</i>	38
b. Propuestas	39

I. Demografía Urbana¹

a. Diagnóstico

1. Crecimiento poblacional, predominantemente urbano

Entre Hábitat II y Hábitat III, la población se incrementó en 8.3 millones de habitantes aproximadamente. Según el Censo del 2007, el 60 por ciento vive en la costa. Las familias pobres y no pobres en zonas urbanas vienen siendo más numerosas que sus pares rurales, esto es algo que se ha venido incrementando en los últimos años. La relación urbano rural es aproximadamente 80 - 20

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

2. Múltiples planificaciones

Ante la ausencia de un sistema de planificación y gestión que organice inversiones y proponga medidas para ordenar el territorio, el crecimiento de la población urbana y rural de los centros poblados continúa siendo, como es lógico, sumamente heterogéneo.

3. Sistema de Ciudades

El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento ha elaborado una propuesta de Sistema Nacional de Centros Poblados –SINCEP- que clasifica las urbes desde la Villa a partir de los 2,500 habitantes hasta la Metrópoli Nacional, del orden de los 10 millones de pobladores

Sistema de ciudades sostenibles con la siguiente conformación en cuanto a Jerarquía Urbana y Población:

¹ Redactado por Sergio Pinto, Techo Perú.

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

Cuadro N° 6: Sistema de Ciudades Sostenibles

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

4. Reducción de la pobreza monetaria, generación de Barrios Urbano Marginales o AAHH informales

No hay información exacta en tema puntuales de pobreza en zonas urbano marginales, o la información que se tiene está desactualizada. Es importante señalar que la mayor reducción – en número de personas- se registra en la pobreza extrema, de más del 50% en seis años. En el ámbito urbano, la pobreza no-extrema pasó de 5,6 millones a 3,5 millones en dicho lapso (aun cuando porcentualmente se incrementó en un punto). En tanto que la pobreza extrema disminuyó de casi 600 mil a 230 mil en seis años, reflejándose en un descenso porcentual de dos puntos.

Sin embargo, a pesar de esta reducción de la pobreza monetaria persisten en nuestro ordenamiento económico y social factores de exclusión social que se reflejan en este proceso de “urbanización acelerada de la pobreza” que se presenta en el Perú en las formas de ocupación informal y ocupación ilegal de territorio con fines de asentamiento humano, generando cinturones de pobreza en las periferias urbanas.

b. Propuestas

- En el aspecto demográfico en Perú, tenemos grandes desafíos entre los que se encuentran la ruralidad y las migraciones campo-ciudad y ciudad-ciudad. En el ámbito rural, el desafío está planteado en el Plan Bicentenario: lograr que las Ciudades Intermedias incorporen definitivamente en su dinámica socio-económica y en su dimensión territorial a las poblaciones rurales, en una suerte de relación sinérgica de mutuo beneficio. Sin embargo, en el informe debe estar explícita este enfoque hacia la integralidad de la ciudades y en ese sentido, el tema rural y de áreas naturales es vital que se contemple.

- Respecto al desafío de las migraciones, el Banco Mundial[1] señala que “la escasez de agua, exacerbada por el cambio climático, podría conllevar la reducción de hasta el 6% del producto interno bruto (PIB) en algunas regiones, provocar migraciones y generar conflictos”. También señala que “la menor disponibilidad de agua dulce y la competencia que generan otros usos -como la energía y la agricultura- podrían llevar a que para 2050 la disponibilidad del agua en las ciudades se reduzca en casi dos tercios respecto de los niveles de 2015”. Teniendo en cuenta que esta temática debe dialogar con los diversos temas abordados en el informe, como el tema de servicios, la problemática nace desde el aspecto demográfico, ya que es la movilización de las personas lo que genera tensiones en ciertos territorios, por lo que la planificación de ciudades, llámese urbanas, rurales, intermedias o la denominación que se le quiera dar, es algo imperante a la luz de las migraciones que hemos observado a lo largo de los últimos años, sobre todo si comparamos entre Hábitat II y Hábitat III.
- En tal sentido, debe existir una orientación hacia la mejora de la calidad de vida rural (vivienda sismo-resistente, servicios de agua y desagüe, cocinas mejoradas, eliminación de pisos de tierra, energía solar) y asegurando la sostenibilidad de sus actividades productivas (sin ello, la migración continuará). Ello implica el fortalecimiento de los programas habitacionales del Estado y su articulación con los que desarrollan otros sectores y niveles de gobierno para la mejora de la producción agrícola familiar.
- Las migraciones en la actualidad se producen en aquellas zonas en las que se instalan nuevas actividades (agrícolas, pesqueras, turísticas, forestales, mineras) o que son objeto de grandes obras de infraestructura vial. El desafío aquí es la planificación de los centros urbanos aledaños y la generación de suelo para la producción de vivienda y equipamiento urbano.
- Es fundamental incorporar aspectos como la territorialidad y las diferentes mediciones de pobreza que se deberían generar para reconocer a la personas que está en situación de vulnerabilidad en toda la integralidad de su problemática. El desafío es poder territorializar la medición de la pobreza. Hoy en día las diferentes intervenciones, ya sea del Estado, empresa privada u organizaciones sociales, se realizan sobre la base de información desactualizada o poco exacta sobre la realidad de las poblaciones vulnerables, por lo que se debe seguir la tendencia de algunos países de América Latina que ya han comenzado desde hace varios años a medir diversas dimensiones de pobreza que les permite tener un mejor reconocimiento de la realidad y por ende, emprender proyectos alineados a lo que existe en nuestras ciudades.
- Ya que estamos próximos realizar el censo nacional, este levantamiento de información debe tener la capacidad de entregar información territorial (mapas) que trasciendan y vayan más allá de la información estadística que tenemos en la actualidad y que puedan tener data de diversos perfiles específicos que son parte de nuestra población.
- Con respecto a la relación 80-20 entre urbano y rural, se debe profundizar en la aglomeración y dispersión de los propios centros poblados ya que no basta con saber cuánta población vive en zonas rurales y/o urbanas, no es suficiente para comprender la real dimensión de esa complejidad con la que no solo hay que convivir, sino que hay que entenderla y saber manejarla.

- En ese sentido, un sistema de ciudades también debería permitir disminuir la distorsión del manejo de ciudades, y en ese sentido, poder homologar por ejemplo, las diversas denominaciones que tenemos hoy en día para cada tipo de ciudades con respecto de la cantidad de su población.

II. Tierra y Planificación²

a. Enfoque

Nuestro informe parte de un enfoque de derechos, especialmente el derecho a la ciudad, la inclusión social y sostenibilidad. El enfoque de Derechos es esencial para construir territorios más inclusivos, equitativos e integrados en la medida que este “procura construir un orden centrado en la creación de relaciones sociales basadas en el reconocimiento y respeto mutuo” y “la satisfacción de necesidades materiales y subjetivas”, para ello “reivindica el papel del Estado” y “establece la política social como un derecho social”. (Guendel 1999: 3, citado por Solís 2003). En esta perspectiva Henry Lefevre plantea el derecho a la ciudad como el derecho de los residentes de las ciudades a disfrutar completamente de la vida urbana, con todos sus servicios y ventajas —el derecho al hábitat y al habitar— y también a tomar parte en la gestión de las ciudades —el derecho a participar, el derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho a la propiedad). Posteriormente Jordi Borja (2003) ofrece otra perspectiva para abordar el derecho a la ciudad, donde el concepto de ciudad se interrelaciona dialécticamente con el de espacio público y ciudadanía. Esta última bajo un concepto de ciudadanía extendida y con una realidad material y no solo reconocimiento formal.

Así mismo la inclusión social está referida a la posibilidad y capacidad de gozar de derechos, tal como lo plantea la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU (2013: 32) quienes refiriéndose a la *exclusión social la conceptúan como el proceso por el que determinadas personas y grupos ven sistemáticamente bloqueado el acceso a los derechos básicos de ciudadanía (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales)*. La exclusión social es definida por varios autores como *la ausencia o ruptura de ciertos lazos sociales, a la constitución de barreras, a una situación de incomunicación*, mientras que la inclusión social está relacionada con “la capacidad de los sujetos de participar, como actores sociales y ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de negociar lo deseable-posible dentro de una institucionalidad social y política”. (OIT- IIEL 1995: 9, 10 y 15)

El Desarrollo Sostenido que fue definido ya en 1987 por el “Brundtland Report” como “...*aquel capaz de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la posibilidad de que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades.*” centró su atención en la gestión adecuada de los recursos y teniendo en cuenta la capacidad de soporte de los ecosistemas, pero también incorporan un enfoque tridimensional donde se integran las dimensiones económicas, ecológicas y social, cuyos efectos interactúan entre sí. Así mismo el debate sobre el desarrollo sostenible trae un componente ético (Consuelo Uribe M.2008: 194,195) Se manifiesta una preocupación sobre el futuro de la humanidad y las demás especies del planeta, pero también

² Redactado por Carlos Escalante (CENCA) y Olga Lozano (Predes).

se verifica que la devastación del medio ambiente es promovida por la creciente demanda de los países y grupos poblacionales más prósperos que muchas veces tiene sus expresiones más agudas en la poblaciones más pobres. En tal sentido el concepto de desarrollo sostenible se va transformando de una preocupación básicamente ambiental a un cuestionamiento del modelo de desarrollo en sí mismo (Sachs 1998, citado por Uribe 2008, 196)

b. Diagnóstico

Planificación

Las ciudades en el Perú han crecido sin ningún tipo de planificación o sin seguir sus instrumentos técnicos normativos, por una ausencia de capacidad de gestión de sus autoridades. Por otro lado, la expansión urbana se ha dado en zonas periféricas, la mayor parte con alto riesgo de desastres, por ausencia de políticas sociales de vivienda y de control urbano.

Las ciudades en los últimos 20 años han crecido en base a la especulación inmobiliaria, dada por un lado por los denominados “desarrolladores inmobiliarios” y por el otro, por los traficantes de terrenos, al margen de las condiciones de habitabilidad de los terrenos, en la medida que, de alguna manera, más tarde o más temprano el propio Estado les brinda la titulación y los servicios básicos.

Ello se debe a que la mayor parte de los terrenos de mejores condiciones, con factibilidad de servicios y mejor ubicados son comercializados por empresas inmobiliarias que orientan sus productos a la denominada demanda solvente dejando de lado a otros segmentos sociales que deben recurrir a otros mecanismos para acceder a un terreno.

De esta forma, se han acentuado las brechas entre los que pueden acceder a habilitaciones urbanas formales (con todos los servicios) y las informales (sin servicios, pero que con el pasar del tiempo lo consiguen).

Sobre la relación entre tierra y planificación, para poder definir las ciudades, es necesario manejar el territorio, al respecto se tiene:

- Ausencia de legislación para el ordenamiento territorial
- Existen esfuerzos de gobiernos regionales, aislados, desarticulados y no vinculantes, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o las Zonificaciones Económica Ecológicas (ZEE) o en diversas regiones.
- Ausencia de delimitación de Zonas Urbanas o Industriales en el territorio nacional, a partir de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Dichas limitaciones dificultan lo siguiente:

- Gestionar el territorio de manera sostenible, como los potenciales conflictos entre áreas productivas y/o extractivas con las áreas urbanas.

- Establecer una relación adecuada entre ámbitos urbanos y lo rurales.
- Establecer la conectividad en el territorio, relacionando adecuadamente las áreas productivas y/o extractivas, con los ámbitos urbanos y lo rurales.

La realidad es compleja y cambiante, que es difícil prever para el largo plazo, por lo que se requiere trabajar en plazos cortos y hacer evaluaciones periódicas, para reajustar, de acuerdo a las dinámicas (planificación-acción).

Esta complejidad se traduce en una gran variedad de objetivos, que no permite visualizar los mensajes principales que respondan a los intereses de los actores.

Asimismo, existe resistencia de las autoridades para tener instrumentos que regulen y por lo tanto limiten su capacidad de decidir el territorio de su jurisdicción.

Los planes no traducen los intereses de todos los actores sociales, que muchas veces están en conflicto; y asumen el interés de los actores dominantes.

No hay una relación entre planificación, gestión y presupuesto. El presupuesto municipal se elabora sin tomar en consideración los planes de desarrollo urbano, de desarrollo económico local, etc. Responden al Plan Operativo Institucional, que no está suficientemente vinculados a los planes de desarrollo.

La cartera de proyectos y/o acciones que se proponen en los planes de desarrollo no, no siempre coinciden con las prioridades de las gestiones municipales.

Por un lado, muchas veces las autoridades no tienen la capacidad suficiente para gestionar la ciudad e implementar los planes, pero también ocurre que los técnicos no son capaces de formular planes o instrumentos técnico normativos que sean factibles de implementar. Pero también se debe considerar que carecemos de una visión de país, de un sistema de planificación, de un sistema de ciudades, de organizar el territorio, en suma, de políticas de manejo del territorio y del desarrollo sostenible.

Expansión urbana y riesgos

El proceso de expansión de las ciudades a cargo de los sectores sociales de menores ingresos, se ha caracterizado por ocupar terrenos mayormente de mala calidad, bajo precio y alto riesgo. Tales como arenales, laderas de fuerte pendiente, humedales, cursos de huaycos, riberas, etc. En muchos casos, estas áreas fluctúan entre el 10% y 35%; por ejemplo en el caso de Lima Metropolitana el 20% de toda la ciudad, es decir unas 56,300 Hectáreas están ocupadas por asentamientos humanos ubicados en pendientes mayores al 15%. La población que se encuentra directamente expuesta al peligro sísmico representa un total de 638,000 habitantes, o sea el 7,6% del total de la población de Lima y Callao (PRDC LM 2012-2021); en el caso de la ciudad de Cajamarca, el 16% del área se encuentra en muy alto y alto riesgo, afectando a más de 4,000 viviendas.

Cabe mencionar que anualmente a nivel nacional se incrementan nuevas familias al mercado, cada año la población peruana se incrementa en 339 mil personas es decir unas 77 mil hogares

(INEI) correspondiendo a cada segmento social (NSE: Nivel Socio Económico) los siguientes porcentajes, NSE A, 2.9 % al NSE B 14.2%, C 32.2 %, D 29.8% 20.7%³.

Esta demanda conformada por los niveles socio económicos C, D y E que, no puede pagar los precios del mercado formal requeridos por las empresas inmobiliarias debe recurrir a otras opciones, como por ejemplo invasiones, el traspaso de lotes con servicios, construcción de terceros y cuartos pisos en las viviendas de los padres y alquileres de cuartos en zonas centrales de las ciudades.

Las nuevas ocupaciones son organizadas por traficantes de terrenos, que cada vez más van adoptando dimensiones y contactos que los convierten en un actor central para el delineamiento de la expansión de la ciudad.

La oferta del Estado es muy reducida y su política de asignación de terrenos eriazos de propiedad pública prefiere promover la inversión privada que facilitar el acceso de las personas de menores recursos.

En consecuencia, como la población de menores recursos no tiene acceso a zonas seguras, se ubican en zonas de riesgo, tales como el cauce de huaycos (Chosica), cerca de barrancos de ríos (margen izquierda del río Rímac), en zonas inundables (muchos ríos en la selva), en arenales con baja capacidad de soporte y altamente vulnerables a movimientos sísmicos, por modificar el relieve de las laderas de los cerros, lo cual ya constituye un elemento de riesgo, al cual se suma la construcción de muretes de piedra ciclópea levantados artesanalmente lo que implica la posibilidad de caída de rocas, también por condiciones de sanidad (Belén en Iquitos) cerca de focos de contaminación ambiental (la Oroya) etc.

Cabe mencionar que el periodo entre la ocupación de los terrenos y la de dotación de servicios de agua, saneamiento y electricidad, alrededor de una década es propicia para la aparición de enfermedades gastro intestinales, de la piel, incendios etc.

c. Propuesta del documento país: nueva política para el desarrollo urbano sostenible

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

³ AEPEIM, Niveles Socio Económico 2015, Perú Urbano

Observaciones:

- El desarrollo de los centros poblados debe ser integral y sostenible
- La planificación debe plantearse con uso racional del territorio
- Gestionar sosteniblemente el suelo urbano-rural, no como mercancía, sino como calidad de vida
- Definir el hábitat adecuado: vivienda, servicios, medios de vida
- Importancia de la participación ciudadana
- Sí fortalecer capacidades institucionales y locales

A continuación se presenta un cuadro resumen de los 4 objetivos prioritarios, con sus siete ejes de política y respectivos objetivos específicos.

CUADRO DE OBJETIVOS PRIORITARIOS, EJES DE POLÍTICA Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

PLANTEAMIENTO DE OBSERVACIONES EN ESTE NIVEL

Objetivo Prioritario	Ejes de Política	Objetivos Específicos
1. Implementar una política de desarrollo urbano-rural equilibrado y sostenible	1. Planificación y gestión urbana-rural priorizada	1. Sistematizar y priorizar la planificación y gestión urbana-rural de centros poblados en función al desarrollo nacional
	2. Desarrollo urbano-rural sostenible	2. Propiciar la transformación urbanística estructural y productiva para que los centros poblados se desarrollen en modo sostenible con visión de futuro a largo plazo, en armonía con el ambiente y logrando su mayor resiliencia ante posibles desastres
	3. Conectividad urbana-rural para la competitividad	3. Planificar e implementar la conectividad para la competitividad de los centros poblados priorizados, y de sus áreas de influencia, en concordancia con el Eje de Política 1
OBSERVACIONES	Pueden mantenerse	

2. Implementar una política de suelo para la integración social urbana y rural	4. Uso racional e intensivo del recurso suelo	4. Promover el uso intensivo del suelo urbano y del suelo rural para vivienda
OBSERVACIONES		
El Objetivo Prioritario 2 podría mantenerse, pero su eje y objetivo específico deben replantearse		
3. Implementar una política habitacional inclusiva e impulsora del desarrollo familiar	5. Atención de la demanda habitacional urbana y rural	5. Promover la provisión de oferta habitacional urbana y rural, así como de su infraestructura y equipamiento
OBSERVACIONES		
En este Objetivo Prioritario 3, debería incluirse no sólo una visión desde el ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sino en la visión de ciudad, con provisión de viviendas, espacios públicos, equipamientos, actividades económicas que sustentan la vida y el desarrollo de la población.		
4. Implementar una política de desarrollo institucional	6. Desarrollo integral de capacidades	6. Impulsar la competitividad de las ciudades a partir de actividades de fortalecimiento institucional y de transferencia de capacidades a los gobiernos regionales, locales y demás actores
	7. Desarrollo institucional sinérgico	7. Establecer el marco normativo y generar sinergias para el logro conjunto de los objetivos prioritarios
OBSERVACIONES		
El Objetivo Prioritario 4 es fundamental, pero requiere de replantearse, no sólo para la capacidad de gestión de autoridades, sino también para la formación de profesionales y generación de espacios de concertación.		

d. Propuesta del Colectivo Hábitat Perú: Ciudades seguras e inclusivas

El Enfoque de la propuesta

La ciudad inclusiva acepta y se basa en la diversidad y en la integración de sus partes en vez de la fragmentación social y urbana que hoy predomina, la ciudad inclusiva es un lugar de encuentro de mezcla y de integración de las diferencias, es aquella donde el sentido de pertenencia, la cohesión social y el concepto de ciudadanía prevalecen, donde los mecanismos de decisión sean “inclusivos” y el concepto de gobernabilidad se base en la participación y

asociación público privada, reconocimiento de todos, de las diferentes capacidades, posibilidades y aspiraciones. En suma la ciudad inclusiva requiere políticas urbanas, económicas y sociales que establezcan con claridad el derecho a la ciudad. (Balbo 2003, 311, 312)

Similarmente la Conferencia de Naciones Unidas para Asentamientos humanos CNUAH- Hábitat II- en su Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat en 1996 establece las características que desde su punto de vista definen a los asentamientos humanos equitativos incidiendo en el tema de discriminación. Para el CNUAH Hábitat II los “asentamientos humanos equitativos aquellos en que todas las personas, sin discriminación de ningún tipo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, bienes, nacimiento u otra condición, tienen las mismas oportunidades de acceso a la vivienda, la infraestructura, los servicios de salud, alimentos y agua en cantidad suficiente, educación y espacios abiertos. Además, esos asentamientos humanos brindan a todos las mismas oportunidades de ganarse la vida en forma productiva y libremente elegida,”

Para avanzar hacia una ciudad justa se requiere:

- a. Considerar en el desarrollo y evaluación de las políticas públicas y planes municipales los principios de la ciudad justa, que según Susan Faenstein serían:
 - la equidad
 - la democracia y
 - la diversidad.
- b. Redirigir el énfasis en el crecimiento económico y centrar su preocupación en la equidad social y la distribución de los beneficios sociales, para lo cual la planificación urbana debe dejar el énfasis en el uso del suelo, la zonificación etc., y poner más énfasis en los problemas de la ciudad como la pobreza y la segregación, mejorar los servicios y los vecindarios, debe poner mayor interés en el desarrollo económico local, vivienda para la clase trabajadora etc.

Desarrollo de la propuesta

A. Una visión de ciudad y territorio, con instrumentos para su gestión

A.1 Para lograr la equidad:

- Políticas e instrumentos para acceder equitativamente a los beneficios y oportunidades de la ciudad: equipamientos, servicios, espacios públicos, actividades económicas
- Instrumentos para el suelo y la vivienda
- Movilidad y conectividad

A.2 Para lograr la democracia:

- Espacios de concertación
- Fiscalización ciudadana

A.3 Para respetar la diversidad:

- Respeto a la forma de vivir del otro
- Promoción de usos mixtos, urbanos y sociales

B. Se propone reforzar la relación entre tierra y planificación, para poder definir las ciudades es necesario manejar el territorio.

- Contar con una legislación para el ordenamiento territorial y desarrollo urbano que vincule ambos conceptos.
- Articular los diversos esfuerzos de gobiernos regionales y hacerlos vinculantes, específicamente para los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y las Zonificaciones Económica Ecológicas (ZEE).
- Delimitación de Zonas Urbanas o Industriales en el territorio nacional, a partir de los instrumentos de ordenamiento territorial.
- Gestionar el territorio de manera sostenible, como los potenciales conflictos entre áreas productivas y/o extractivas con las áreas urbanas.
- Establecer una relación adecuada entre ámbitos urbanos y rurales.
- Establecer la conectividad en el territorio, relacionando adecuadamente las áreas productivas y/o extractivas, con los ámbitos urbanos y lo rurales.

C. En relación a la planificación, se propone:

- Identificar los objetivos y mensajes principales que respondan a los intereses de la mayoría de los actores, reconociendo los conflictos y estableciendo espacios y metodologías para superarlos.
- Trabajar en plazos cortos y hacer evaluaciones periódicas, para reajustar, de acuerdo a las dinámicas (planificación-acción).
- Establecer penalidades para las autoridades que no implementen los planes, sin causa justificada.
- Vincular los presupuestos municipales a los planes de desarrollo de la localidad, estableciendo penalidades en caso de incumplimiento.
- Los planes deben evaluar e incluir, en su cartera de proyectos y/o acciones, las prioridades de las gestiones municipales.
- Diseñar e implementar un sistema nacional de planificación territorial que debe estar articulado al Plan Nacional de Desarrollo, que establezca una visión de país, del sistema de ciudades, de organizar el territorio, en suma, de políticas de manejo del territorio y del desarrollo sostenible.

D. Expansión urbana y riesgo

El reto que debe afrontarse es detener el círculo vicioso que se deriva de creación continua de nuevos asentamientos informales que replican el riesgo y superar la trampa del riesgo que proviene de la implementación de inversiones para mejorar asentamientos precarios tales como provisión de servicios básicos, infraestructura, títulos de propiedad, equipamientos comunales etc que terminan por valorizar terrenos adyacentes y hacer más rentables nuevas ocupaciones en riesgo. Este problema complejo debe abordarse con un conjunto de medidas interconectadas amplíe la oferta formal de suelo seguro para segmentos sociales D y E, controlar el suelo adyacente a los actuales asentamientos de borde para el primer objetivo se puede tomar medidas como la regulación del mercado formal del suelo para que parte de las nuevas habilitaciones se dirijan expresamente a sectores sociales D y E, densificar zonas que cuentan con servicios y buena accesibilidad, y expandir los programas estatales de vivienda subsidiada para que puedan tener un mayor nivel de incidencia en el déficit de vivienda, para el segundo objetivo se debe concertar con comunidades campesinas para regularizar ocupaciones a través de procesos de habilitación urbana, fomentar el uso paisajista y productivo de laderas de cerros mediante programas de reuso de aguas servidas y otros con apoyo de SEDAPAL, mejorar el control urbano a cargo de municipalidades distritales, etc.

III. Medio ambiente y Urbanización⁴

a. Situación de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)

Diagnóstico

En el Perú, en los últimos 12 años, 14 millones de personas han resultado damnificados y afectados por desastres, y el promedio anual de pérdidas en los últimos 30 años es de 73 millones de dólares⁵.

Las pérdidas por desastres se están incrementando por el aumento de la vulnerabilidad de nuestras poblaciones, en gran medida por la degradación del ambiente y un proceso de urbanización descontrolado⁶. El hecho de tener más del 60% de viviendas construidas informalmente (sin dirección técnica, baja calidad) es de por sí un indicador de vulnerabilidad y su número sigue en aumento, en particular asentándose en las zonas más peligrosas del territorio⁷.

Desde fines del 2010 se han sentado las bases para una Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) acorde con las necesidades actuales, con la aprobación de la Política de Estado N° 32 sobre GRD. Luego, en febrero de 2011 se crea el SINAGERD (Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres), que inicia un marco normativo e institucional, que reconoce la necesidad de vincular la gestión del riesgo de desastres con la gestión sostenible del desarrollo y por ende la gestión responsable del Habitat, con mandato para todos los niveles de gobierno de no generar nuevas vulnerabilidades (prevención del riesgo), ir corrigiendo lo que hemos hecho mal (reducción del riesgo), estar listos para responder adecuadamente a los desastres y “reconstruir mejor” no repitiendo errores anteriores.

Propuestas

Para el sector público:

- **Gestión del territorio:** Asumir conscientemente la gestión del territorio y nuestras ciudades con un marco normativo de GRD que va perfeccionándose, tomando en cuenta el Planagerd (nivel nacional) y el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (nivel internacional). Los estudios técnicos y de zonificación de riesgos deberían ser considerados como instrumentos para la planificación (nivel local). Incluir

⁴ Redactado por Emilie Etienne (Soluciones Prácticas) y José Sato (Predes)

⁵ Zilbert, L. (2016) Estado del arte de la gestión del riesgo de desastres. Documento de discusión. No publicado.

⁶ El riesgo se genera de diversas maneras: Por la ubicación de poblaciones en el cauce de huaycos (Chosica), cerca de barrancos de ríos (margen izquierda del río Rímac), en zonas inundables (muchos ríos en la selva), en arenales con baja capacidad de soporte y altamente vulnerables a movimientos sísmicos, por modificar el relieve de las laderas de los cerros, lo cual ya constituye un elemento de riesgo, al cual se suma la construcción de muretes de piedra ciclópea levantados artesanalmente lo que implica la posibilidad de caída de rocas, también por condiciones de sanidad (Belén en Iquitos) cerca de focos de contaminación ambiental (la Oroya) etc”. Escalante, C. (2016). Expansión Urbana y Riesgo. No publicado.

⁷ “Solo el 3% de las obras de autoconstrucción en Lima es 100% formal, es decir, que cumple con todas las condiciones o hábitos formales para serlo: título de propiedad, licencia, planos, dirección de la obra y compra de materiales”. Ver Cámara Peruana de la Construcción. (2015, Abril). La informalidad en la construcción es una “bomba de tiempo”. 23-31. *Informe Económico de la Construcción Num. 3*, 23-31.

los Sistemas de Información Geográfica (SIG) para la planificación y gestión del conocimiento en las ciudades.

- **Articulación entre los sectores, entre los diferentes tipos de actores (privados, públicos, sociedad civil, academia; etc), entre las diferentes áreas territoriales/geográficas:** Reforzar el rol rector del Sinagerd de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) a través de su Secretaría de GRD, coordinando y articulando los entes del Sinagerd. Reforzar el rol de las Municipalidades en la GRD, al actualizar o adaptar la Ley Orgánica de Municipalidades. En el tema del hábitat no compete únicamente al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MCVS); los lineamientos en prevención y reducción del riesgo los formula el Cenepred y el Ministerio del Ambiente (MINAM) tiene competencia en el Ordenamiento Territorial. A nivel territorial, fomentar la creación de entidades que tengan enfoques de cuenca para los riesgos ligados al agua, tales como los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca.
- **Financiamientos públicos:** Incidir y asegurar que los gobiernos regionales y locales cumplan con destinar presupuesto en el Programa presupuestal por resultados 0068 (PP 0068) “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” (PREVAED).
- **Capacidades:** Impulsar en los gobiernos sub-nacionales el fortalecimiento de capacidades y conocimiento del riesgo existente para la toma de decisiones adecuadas. En esto pueden colaborar entidades académicas y ONG especializadas.
- **Fiscalización:** Tipificar, fiscalizar y ejecutar sanciones efectivas por incumplimiento de responsabilidades en GRD por los Gobiernos Regionales (GGRR) y los Gobiernos Locales (GGLL), como en el control urbano, otorgamiento de licencias, ejecución de los planes aprobados, entre otros. Efectivizar mecanismos permanentes de participación de la sociedad civil y de vigilancia de cumplimiento de los Acuerdos de Gobernabilidad y normatividad en los aspectos de vivienda, ambiente y GRD (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), comisiones, mesas de trabajo, colectivos). Considerar mecanismos de incentivos para el sector público y el sector privado.
- **Participación de la sociedad civil:** La importancia de fortalecer la participación de la sociedad civil en espacios o plataformas⁸.

Para la población:

- **Mecanismos financieros:** Promocionar mecanismos financieros de protección o reforzamiento de viviendas declaradas en alto o muy alto riesgo, o el reasentamiento en caso de riesgo no mitigable
- **Continuidad de servicios básicos:** Desarrollo de condiciones de seguridad de servicios básicos (agua, energía, comunicaciones) y esenciales (salud, educación, seguridad) y de continuidad operativa de estos servicios después de un desastre.

⁸ Cardenas, L. (2016). La reducción de riesgos en las ciudades. No publicado.

- Finalmente, incentivar y reconocer las buenas prácticas, la labor de la sociedad civil y promover la participación responsable del sector privado.

b. Situación sobre ciudades y Cambio Climático:

(nota: no se detallan aquí los temas de transporte y contaminación del aire, que corresponden a secciones diferentes en el esquema propuesto por Naciones Unidas).

Diagnóstico

Perú, por su geografía variada, la cantidad de microclima existente, su biodiversidad, así como la concentración de población en la Costa, es altamente vulnerable al cambio climático⁹. Dentro del país, las ciudades son actores claves para el cambio climático tanto para mitigación como para adaptación, dado que a la vez contribuyen y sufren del cambio climático.

De hecho, si bien a nivel mundial las emisiones de gases de efecto invernadero en Perú son mínimas, la cantidad de emisiones sigue creciendo más rápidamente que el PIB¹⁰. Las ciudades son emisores de gases de efecto invernaderos, sea por el transporte, por el consumo energético necesario por ejemplo para iluminación, tratamiento de agua; por el tratamiento de los residuos, etc. Por eso las ciudades son claves para el tema de mitigación del cambio climático, y las medidas que se tomaron en Perú son detalladas en el informe oficial de Hábitat¹¹. Sin embargo, el informe oficial no contempla algunos temas claves como la importancia de las áreas verdes. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda mínimo 9 m²/habitante en nuevas habilitaciones urbanas, además de 2 m² de área verde por persona para parques zonales y áreas verdes metropolitanas. El PLAM (Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima, 2014, aún no aprobado) en su propuesta de espacios abiertos e infraestructura ecológica incluía un nuevo indicador de 24,7 m²/habitante de ecosistemas naturales conservados a distribuirse equilibradamente en el territorio de Lima; para disminuir la contaminación. A pesar de esto, la tendencia actual es la disminución de las áreas verdes disponibles¹².

Pero las ciudades también sufren del cambio climático, no solamente porque implica una mayor frecuencia e intensidad de eventos extremos (lluvias, tormentas, entre otros) como se detalla en la sección sobre Gestión del Riesgo de Desastres, sino también por cambios en los patrones climáticos que implican efectos paulatinos tales como:

- disminución de la disponibilidad del agua: la costa peruana concentra más del 60% de la población, pero solo cuenta con el 2.2% del total de agua que se produce en el país¹³.

⁹ S. Kreft, D. Eckstein, L. Junghans, C. Kerestan and U. Hagen. (2015). GLOBAL CLIMATE RISK INDEX 2015: Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2013 and 1994 to 2013. Descargado el 2 de Septiembre 2016 en <https://germanwatch.org/de/download/10333.pdf>

¹⁰ MINAM (2013). "El Perú crece a mayor ritmo que sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero". Consultado el 2 de Septiembre. en <http://www.minam.gob.pe/prensa/2013/12/04/el-peru-crece-a-mayor-ritmo-que-sus-emisiones-de-gases-de-efecto-invernadero-gei/>

¹¹ En el informe Nacional Hábitat III, se mencionan el NAMA de Construcción Sostenible con Visión de Ciudad (consumo energía eléctrica, agua potable, residuos sólidos, movilidad urbana), el potencial de mitigación en Perú: consumo de energía en el Perú y cómo se podría reducir; las iniciativas de dos gobiernos locales: Municipalidad San isidro (techos verdes, aguas residuales...); Municipalidad Provincial de Trujillo (área mínima de manzana; ratio verde por persona, pozos de luz...).

¹² Miranda, L. (2016). Áreas verdes en las ciudades del Perú. No publicado.

¹³ Según la Autoridad Nacional del Agua (ANA). - [link](#)

Esto conlleva un riesgo para la disponibilidad de energía eléctrica, dado la dependencia del país a la hidroelectricidad.

- aumento del nivel del mar: la elevación del nivel del mar se estima en promedio en 0,60 cm¹⁴ al año, generando problemas de erosión costera y pérdidas de terreno en el litoral entre 1 a 2 metros año afectando viviendas e infraestructura en ciudades y puertos, como en Lima (Costa Verde) así como en Trujillo (Salaverry, Las Delicias, Huanchaco) y Chimbote (Bahía el Ferrol) entre otras¹⁵.
- brotes epidémicos de nuevas enfermedades y olas de calor o frío¹⁶.

El informe oficial hace un listado de la normatividad existente, que es relativamente completa. En cuanto al Cambio Climático (CC), existen varias leyes de mitigación; así como una estrategia nacional frente al ello.

Propuestas

Sobre mitigación:

- Implementar políticas o incentivos que favorecen sistemas domiciliarios de energía renovable, tales como termosolares, paneles solares, etc; especialmente en las ciudades donde hay mayores radiación como las ciudades de la sierra.
- Promocionar áreas verdes dentro de las ciudades (Promover el respeto a 10m² verde/pp; 2 árboles/pp; 80Lts/pp día).
- Incentivar la reducción del consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono (esta recomendación está presente en el informe Hábitat).

Sobre adaptación:

- Promover campañas para el uso eficiente del agua
- Facilitar un trabajo en conjunto entre actores estatales enfocados en medio ambiente; y actores de GRD
- Considerar el océano y los ríos en relación con el hábitat: pueden ser valorados como medio de transporte, como fuente de alimentos, como fuente de agua, como fuente de energía; y ya no ser considerados como receptor de la contaminación
- Adopción de una estrategia nacional para gestionar el ambiente de las ciudades. Esto permitiría abordar la atención de tal problemática de forma coherente y sistemática, creando un marco que suscite iniciativas locales basadas en mejores prácticas.

Sobre mecanismos de gestión:

El informe oficial detalla la normatividad Peruana, pero sin mencionar que:

¹⁴ Estrategia de Cambio Climático de Lima, MML

¹⁵ Miranda, L (2016). Contribución a Informe Habitat III desde la sociedad civil - Adaptación al Cambio Climático desde las ciudades del Perú. No publicado.

¹⁶ Miranda, L (2016). Contribución a Informe Habitat III desde la sociedad civil - Adaptación al Cambio Climático desde las ciudades del Perú. No publicado.

- En la actualidad no existen mecanismos que garanticen el cumplimiento de las medidas propuestas, tampoco hay un ente rector encargado de dar seguimiento a las medidas y supervisar su implementación desde una mirada integral y no sectorial¹⁷.
- La ausencia de un marco normativo que clarifique el rol rector del MINAM o la aprobación de normas como la Ley 30230 que debilitan instituciones de fiscalización ambiental, no generan garantías de que las medidas de mitigación y adaptación sean realmente efectivas.
- Es necesario que las contribuciones nacionales INDCs estén vinculadas a lineamientos de políticas públicas y no sólo a proyectos; tampoco se precisa un mecanismo de monitoreo y reportes de avances en su implementación que aliente la ambición en políticas públicas sobre mitigación y adaptación al cambio climático.
- Es necesario crear mecanismos de vigilancia por parte de la sociedad civil, lo que implica que la prensa y los sistemas de información puedan generar información y difundirla a la población (información a nivel local y desagregada).

Basado en los insumos del Colectivo hacia Hábitat y en estudios de referencia:

- Cardenas, L. (2016). La reducción de riesgos en las ciudades. No publicado.
- Escalante, C. (2016). Expansión Urbana y Riesgo. No publicado.
- Ferradas, P. (2012). Riesgos de desastres y desarrollo. Lima: Soluciones Prácticas.
- Miranda, L. (2016). Contribución a Informe Habitat III desde la sociedad civil - Adaptación al Cambio Climático desde las ciudades del Perú. No publicado.
- Miranda, L. (2016). Áreas verdes en las ciudades del Perú. No publicado.
- Zambrano, A. (2016). Medio Ambiente y Urbanización - Aportes del MOCICC. No publicado.
- Zilbert, L. (2016) Estado del arte de la gestión del riesgo de desastres. Documento de discusión. No publicado.

¹⁷ Zambrano, A. (2016). Medio Ambiente y Urbanización - Aportes del MOCICC. No publicado.

IV. Gobernanza territorial y urbana¹⁸

a. Diagnóstico

1. La dinámica de la globalización, que gira en torno a las necesidades del mercado global, desordena la vida de los territorios, genera mayor desigualdad y suscita una situación de conflictividad permanente con los actores locales toda vez que no toma en cuenta ni el derecho de las personas, ni el hábitat de la población, ni la sostenibilidad ambiental. En las ciudades esta pugna por el territorio tiene diversas expresiones, por ejemplo, la apropiación formal e informal del suelo, la concentración de la propiedad, la privatización de los espacios públicos, la segregación socio espacial.
2. Salvo excepciones el mercado y los poderes fácticos deciden por los ciudadanos, respecto a lo que sucede en la ciudad, en la comunidad, en el territorio.
3. Las propuestas que hacemos para esta situación no son escuchadas ni menos aún tomadas en cuenta por autoridades que no asumen un papel proactivo, regulador o al menos ordenador del territorio.
4. Las consecuencias de esta situación son la mayor vulnerabilidad física y social de la población, el incremento de los efectos negativos del cambio climático, una mayor contaminación ambiental, entre otros.
5. Algunos casos concretos de lo que viene pasando en Lima, son, a título de ejemplo, La transferencia reciente por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima de 43 hectáreas en Ancón, pertenecientes al Parque Zonal para la construcción de un cementerio privado, merced a un cambio de zonificación; la inminente formalización de 163 hectáreas de terreno para un conjunto habitacional de la empresa Menorca en Manchay Alto, vía cambio de uso, en territorios de protección y tratamiento paisajístico, a pesar de un informe en contra del IMP que data del 2013; el proyecto de inversión privada en los terrenos de la Alameda de los Incas, en Independencia, en área de recreación pública; el “arboricidio” ocurrido a principios de año en el Jr. Dibós en Magdalena del Mar para construir un tercer carril destinado al parque automotor; el intercambio vial construido entre las avenidas 28 de Julio y Arequipa, sin justificación técnica y deshaciendo un proyecto aprobado para la relocalización de las familias asentadas en Cantagallo; la habilitación de la Costa verde como vía de tránsito rápido destruyendo las zonas de playa. Pero tenemos también proyectos privados como “VillaClub”, de Las Lomas de Carabayllo, con departamentos cuyos precios oscilan entre los 80 y 100 mil dólares, que no tienen ni agua ni desagüe, que carecen de buena cimentación y cuyos muros está rajándose peligrosamente. La empresa constructora ha sido sancionada en anteriores ocasiones por Indecopi hasta en 45 oportunidades por un monto que supera los 500 mil dólares. Los vecinos afectados se encuentran inermes sin nadie que los escuche; Y el reclamo de los habitantes de Santa María, contra el proyecto de agua y desagüe que beneficiaría a 4 distritos, ejecutado por Provisur por encargo del Ministerio de Vivienda por un monto de un millón quinientos mil soles. Los vecinos señalan que el ducto que conducirá las excretas al mar es de sólo 706 metros lo que contaminará las aguas del distrito. Añaden que el Estudio de impacto ambiental aprobado

¹⁸ Redactado por Liliana Miranda (Foro Ciudades por la Vida) y Paul Maquet (Cenca).

por el Ministerio de Vivienda fue hecho sin que se realizara la inspección ocular respectiva.

6. De lo dicho, resalta la insuficiencia de las acciones del estado ante este fenómeno. El informe peruano hacia Hábitat III señala que si bien hoy existen mayores oportunidades para participar (planes de desarrollo local o regional, presupuestos participativos, prácticas innovadoras para mesas de trabajo, comités de gestión), en la mayoría de casos se trata de procesos de colaboración y no de participación en la toma de decisiones. No obstante puntualiza que en términos normativos en Ministerio de Vivienda ha avanzado en materia de participación en lo que se refiere a los Planes de Ordenamiento territorial, Planes de Desarrollo Urbano, y saneamiento físico y legal (¹⁹, ²⁰, ²¹).

Sectorialización y fragmentación del estado

El Perú es un país centralista, la mayoría de su población se asienta hoy en la costa y particularmente en Lima, que alberga a más de un tercio de la población nacional en sólo un 2% del territorio nacional. Esta tendencia podría agudizarse en los próximos años merced a los grandes proyectos de infraestructura que se anuncian y particularmente al anunciado ferrocarril que uniría Tumbes con Tacna. Este centralismo y el fenómeno llamado de “litoralización”, acarrea graves consecuencia, propendiendo por un lado, al atraso de las regiones de sierra y selva, y a la poca sostenibilidad de las ciudades de la costa y de su entorno urbano – rural, toda vez que, en efecto, las ciudades devienen depredadoras del ambiente.

Por si esto fuera poco, la actual demarcación político administrativa está lejos de responder a las dinámicas económicas, sociales y culturales de la población y al tejido urbano – rural que aflora en todo el territorio nacional. Si tomamos el caso de Lima Metropolitana, constatamos que existe un flujo muy intenso con el eje Huacho Barranca por el norte, Cañete- Chíncha por el Sur, Callao por el Oeste, y Santa Eulalia y Ricardo Palma por el este. No es posible implementar políticas urbanas en Lima Metropolitana, que sean eficaces, sin considerar estas relaciones, que constituyen a redes urbano-rurales. Las políticas urbanas deben por tanto ser de alcance regional y considerar las cuencas.

Dentro de las provincias la situación no es mejor: Muchas están fragmentadas por un sinnúmero de distritos que llevan a cabo sus propias políticas, al tiempo que a nivel central los Ministerios hacen lo propio cada uno por su cuenta.

Centralismo debilidad del movimiento Municipal

Los procesos de descentralización no han dado los resultados esperados y han sido mediatizados por un estado que no ha tenido la decisión de llevarlos delante de manera plena. En ese contexto las municipalidades son instituciones que continúan siendo débiles y el movimiento municipalista no expresa una voluntad de cambiar dicha situación.

¹⁹ Resolución Directoral N° 011-2015-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

²⁰ Resolución Ministerial N° 325-2009.Vivienda

²¹ Reglamento de la Ley N° 29415

Participación ciudadana

Espacios existentes y desaprovechados, ¿por qué?

De acuerdo con la Guía de Participación Ciudadana del Perú²² los ciudadanos tienen la facultad de elegir y ser elegidos, manejar información y opinar sobre asuntos públicos, presentar iniciativas de reforma municipal y legislación, presentarse en los referendos y otras consultas ciudadanas, y Colaborar y tomar decisiones en la gestión del desarrollo del distrito, la provincia y la región²³. Este último es el aspecto específico que tiene que ver directamente con nuestro análisis²⁴.

A diferencia de las experiencias pioneras en el Perú, y del ejemplo de otras realidades, los procesos de participación en el Perú – que hoy cuentan con una amplia normativa –son restringidos y no se cumplen a cabalidad.

²² JNE, Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, Lima, 2008.

²³ **Elegir y ser elegidos**, amparados por la Constitución Política del Perú (a.31), la ley Orgánica de Elecciones (26859) y las leyes de elecciones regionales, Municipales y Parlamento Andino; **Manejar información y opinar sobre asuntos públicos** (a. 2 inc.5 de la CPP, referido al derecho a la información; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 27806 y 27927; DS 043-2003-PCM; DU 035-2001 y el DS 018-2001- PCM); **Presentar iniciativas ciudadanas de reforma constitucional y legislación** (a 31 de la CPP que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos; ley de Derechos de Participación y control Ciudadanos 26300 que consagra el derecho de a iniciativa; y la Ley Marco de Modernización del Estado 27658); **Pronunciarse en los referendos y otras consultas ciudadanas** (a. 31 de la CPP; Ley de Derechos y Control Ciudadano 26300 de derecho al referendo; ley de Demarcación y Organización Territorial 27795 y su reglamento 019-2003; y la LOM 27972); **Colaborar y tomar decisiones en la gestión del desarrollo del distrito, la provincia y la región**: El presupuesto participativo: Presentar alternativas de solución a los problemas prioritarios y decidir los mejores proyectos de desarrollo; El Plan de Desarrollo Concertado: Conocer y aportar en las propuestas y en las formas de organización de la localidad para la implementación del plan; Organización de la población para ejecución de proyectos; Formar parte del CCL y del CCR.

²⁴ a. **Enero del 2001**: Creación de la Mesa Nacional de Lucha contra la pobreza promovida por el Presidente Valentín Paniagua (DS 001-2001, Promudeh), como espacio de concertación entre la sociedad civil y el Estado.

- b. **6 de marzo del 2002**: Ley 27680 del, que modifica el título XIV del artículo IV de la Constitución de 1993, restaurando la descentralización y promoviendo la democracia local.
- c. **17 de julio del 2002**: Ley de Bases de la descentralización 27783
- d. **2002**: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867, Consejos regionales de Participación, Comisiones regionales Ambientales, implementación participativa del sistema regional de gestión ambiental.
- e. **Mayo del 2003**: Ley Orgánica de Municipalidades 27792 de que establece los Planes de Desarrollo Municipal Concertados como base de la acción y de la inversión municipal; los concejos de coordinación local, tanto distritales como provinciales, y las juntas de delegados vecinales. También las comisiones ambientales municipales.
- f. **15 de julio del 2003**: Ley Marco del Presupuesto Participativo 28056l, que dispone que una parte del presupuesto municipal deberá ser decidido de manera participativa.
- g. **2003**. Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, DS 171 – 2003 EF.
- h. **2004 y años siguientes**: Instructivos para el proceso del planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo (Resolución Directoral 010-2004-EF/760, instructivo del 2004 y años subsiguientes).

Como es sabido, entre los años ochenta y noventa el Perú vivió una experiencia extrema de violencia política que puso a la población, sobre todo de menores recursos y más vulnerable, entre dos fuegos, la obligó al desarraigo, y la inhibió de participar en iniciativas de orden comunitario y de asumir cargos dirigenciales o políticos. En aquella época muchos líderes sindicales, barriales o campesinos fueron asesinados por manifestar una voz discrepante o por “no colaborar”, ya sea con el terrorismo o con el ejército. En esas condiciones era previsible que la participación ciudadana se retrajera de manera dramática, situación que ha marcado a una generación que aún vive los estragos de la guerra interna.

Ese fue el contexto concreto en el que se impuso en el Perú el modelo neoliberal que propugnó un ajuste sustancial en el gasto público, la reducción del estado, y la flexibilización laboral, entre otras medidas, que trajeron pobreza, compensada por programas públicos de asistencia social, que pronto se transformaron en armas clientelares de quienes detentaban el poder. La población que no podía organizarse y participar se transformó en cliente de estado autoritario. Los regalos, primero para combatir el terrorismo y después para conquistar votos, se volvieron moneda de todos los días.

Mientras ello ocurría en la realidad, en imaginario popular y ciudadano se imponía el discurso hegemónico del “emprendimiento” individual como la clave del éxito personal. Se liberalizó el transporte, aumentó la informalidad, se toleraron todo tipo de actividades positivas y no positivas. La planificación dejó paso al mercado sin límites ni regulación. Se creó un gran desorden bajo los cielos que destruyó en pocos años centurias de tradición organizativa planificada y participativa, práctica que había sido uno de los grandes aportes de nuestro país, estudiada para el caso de los barrios por John Turner por ejemplo, que había llevado con éxito la experiencia peruana a Hábitat I, en Vancouver 76. El “capitalismo popular”, el individualismo versus colectivismo, el mercado antes que planificación, la “cultura combi”, el “vale todo”, entraron en la escena peruana con fuerza y para quedarse.

Otros factores explicativos importantes han sido el crecimiento experimentado en las principales ciudades, que ha hecho más compleja la problemática urbana, medida a partir de indicadores como extensión y densidad física y social, o ejecución de grandes proyectos de infraestructura vial, que empujan a la fragmentación de la ciudad, la segregación socio espacial creciente y que tiene como base las desigualdades sociales y económicas. Veamos más en detalle los instrumentos a los que hemos hecho referencia:

Problemas del Presupuesto Participativo

- No es un proceso democrático, sino un lugar para entregar proyectos.
- Vulnerabilidad del proceso por razones políticas: El PP depende del interés y la energía que el alcalde desee ponerle. Es un proceso sujeto a los vaivenes de su personalidad y de sus opciones políticas.
- Ausencia de convocatoria masiva.
- Los comités de vigilancia no siempre son neutros.
- Espacios que tienden a estar restringidos a los dirigentes.
- Insuficiente transparencia en la utilización del presupuesto y la ejecución de los proyectos.
- Poco conocimiento de las autoridades sobre los fundamentos del PP/ Déficit de capacitación de los funcionarios y de los técnicos municipales.

- Los proyectos aprobados muchas veces no se llevan a cabo.
- Trámites excesivos (reconocimiento legal, proyectos con muchos documentos, perfiles técnicos) y poco apoyo a la población

El Plan de Desarrollo Concertado

La experiencia de San Juan de Lurigancho²⁵

En 1999 la Fundación Alemana F. Ebert suscribió un convenio con la Municipalidad para elaborar el Plan Municipal. Durante su trabajo los técnicos encargados propusieron un cambio de perspectiva: Diseñar más que un plan municipal, un plan de desarrollo distrital. Para su formulación se constituyó entonces una comisión y luego una Mesa Consultiva que impulsó la realización de talleres zonales, talleres sectoriales y talleres distritales. Como un producto del proceso se formalizó la existencia de la Mesa de las ong's, con un rol técnico de asesoría permanente. El Plan Estratégico de Desarrollo 2000 – 2010 (PED), surgido de este proceso, fue aprobado mediante ordenanza 003 del año 2000. No se implementó porque se formalizó al final de la gestión municipal, siendo ratificado en el año 2003.

En noviembre, la municipalidad convocó a elecciones del sistema de participación ciudadana para integrar el Concejo de Coordinación Local, las Juntas Vecinales y las Redes de Políticas Públicas. Y en marzo del 2004, emitió la ordenanza 030 formalizando el sistema de participación, la misma que después de un amplio debate se transformó en la ordenanza 055. Según ésta, el Concejo de Coordinación Local incluía a 22 Concejeros: El alcalde, 15 regidores y 6 representantes de la sociedad civil. Su función era articular y monitorear el sistema. Las redes de políticas públicas eran 6, cada una con una directiva de 5 representantes. Las Juntas vecinales, por último, organizadas en 3 niveles: Una Directiva distrital, 8 directivas zonales y 27 directivas comunales. Esta experiencia, lamentablemente, duró lo que duró el gobierno municipal en funciones.

Los Concejos de Coordinación Local

El CCL es un órgano de coordinación y consulta municipal para los planes de desarrollo concertado y los Presupuesto Participativo. Se constituye en todas las provincias y distritos del país, según la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. A nivel provincial está constituido por el Alcalde, regidores, alcaldes distritales y representantes de la sociedad civil. A nivel distrital los alcaldes distritales cambian por los representantes de los centros poblados, allí donde existan. Sus funciones son: Coordinar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo; Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales; Proponer convenios de cooperación para la prestación de servicios públicos; y promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada para el desarrollo económico local sostenible. Las reuniones ordinarias se realizan dos veces al año y de forma extraordinaria cuando lo convoca el alcalde. Los miembros de la sociedad civil deben ser Personas Jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, inscritas en los registros Públicos y con un mínimo de tres años de funcionamiento. Los mecanismos de acreditación deben ser lo suficientemente flexibles que aseguren la participación ciudadana

²⁵ "Procesos de Construcción de la Participación Ciudadana Concertada: Lima-Perú: 1980-2005", Secretaría Técnica de Ong de la Mesa de Concertación distrital para el desarrollo y lucha contra la pobreza, Editora ABC Perú, Lima 2006.

respondiendo al espíritu de la Ley²⁶. En el caso de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, ésta convocó, por medio del Decreto de Alcaldía 004-2015-A/MDSJL del 18 de marzo del 2015, a elecciones de los representantes de la sociedad civil ante el CCLD para el período abril 2015-abril 2017, para el miércoles primero de abril. No hubo para el caso el proceso de información, promoción y movilización que hubiese sido deseable. Si bien el portal de transparencia de la municipalidad cuenta con información actualizada, no se cuenta con información acerca de la marcha del CCL.

Elena Conterno, en el Documento citado, subido a internet el 2014, señala que al 2005, los Comités de Coordinación se habían conformado en muchos lugares del país, tanto en regiones como provincias y distritos, pero en su mayoría permanecían inactivos. Aduce problemas de diseño tales como su convocatoria sólo dos veces al año, o los requisitos de inscripción formal con por lo menos tres años de anterioridad; y la débil representatividad de la sociedad civil: “inexistencia de mecanismos para que los miembros de los consejos recojan las demandas de la sociedad civil y para que informen sobre su labor a una asamblea de las organizaciones de la sociedad civil a la cual representan”²⁷. Agregamos la falta de voluntad política de las autoridades, y el hecho de que éstas sean instancias básicamente consultivas.

La Organización de la población para ejecución de proyectos

Esta modalidad señalada por el JNE como una de las formas de participación, que depende de la propia ciudadanía, parece ser la que mejor funciona. Tomemos a título de ejemplo el caso de la Asociación de Pobladores El Brillante Sector De Pamplona Alta – San Juan De Miraflores²⁸.

La Asociación EL Brillante, en Pamplona Alta, Distrito de San Juan de Miraflores ha desarrollado una forma autogestionaria de gestionar el desarrollo a partir de la organización de los vecinos y de la puesta en marcha de iniciativas económicas exitosas. La Asociación de Pobladores es una Asociación civil, de derecho privado, sin fines de lucro; que cuenta con personería Jurídica, inscrita en los Registros Públicos de Lima y Callao. Esta Asociación se constituye en el año 1999, sobre la base de la antigua población del sector el Brillante, (parte del Pueblo Joven Pamplona Alta), fundado a partir de la invasión de terrenos eriazos, en la parte alta de Ciudad de Dios en el año 1967. La primera etapa en la vida de este pueblo estuvo orientada a conseguir la titulación, servicios básicos de agua y desagüe, pistas, veredas y otros. Una primera preocupación fue conseguir el ingreso de los camiones cisterna para el abastecimiento del agua potable; no había calles afirmadas y los vehículos se atoraban en la arena; los vecinos debían caminar entre 10 a 12 cuadras para abastecerse de agua en Pamplona Baja y/o Ciudad de Dios. Es en esta etapa, con la participación de todos los vecinos que se logra la instalación de servicio de Luz eléctrica, agua y desagüe a domicilio. Luego se pavimentaron las calles, y se construyeron las veredas y se instaló una Posta Médica. Los dirigentes refieren que ello no obstante, cada año que pasaba, se notaba la debilidad de la organización vecinal, había bajado el entusiasmo, la gente no participaba de las reuniones, a pesar que habían serios problemas, económicos, organizativos, de seguridad en la población. Cada uno vivía su vida y no se preocupaba por los otros. En 1999, ante la situación descrita, los dirigentes propusieron organizar un mecanismo de protección de la salud para los vecinos que no contaban con seguro

²⁶ <http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/descentralizacion/pdf/04B01.pdf>; Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.

²⁷ Conterno ibd. Página 13.

²⁸ Entrevista realizada al Dr. José Quiñones en octubre del 2014.

social, para lo cual deberían organizarse actividades de generación de ingresos de manera permanente. Para solicitaron a la Municipalidad distrital la cesión en calidad de uso, de un terreno baldío (usado como botadero de basura) a fin de cercarlo y convertirlo en cochera. Ello requería varias cosas 1) conseguir el terreno de parte de la Municipalidad, 2) que los vecinos se comprometían a aportar los materiales y la mano de obra para la construcción 3) que cuando funcionara la cochera, se haga buen uso de los fondos, en beneficio de los vecinos. Por eso se acordó constituir la Asociación de Pobladores El Brillante, con su respectiva personería Jurídica, con respaldo legal, para hacer cumplir el Estatuto y garantizar los derechos de los asociados. La decisión de participar era individual y voluntaria, fijándose una cuota destinada a sufragar los costos del cercado del terreno. Como es lógico suponer, había mucha desconfianza entre los vecinos, muchas objeciones y dudas de su propia capacidad para construir, dirigir y luego hacer buen uso de lo construido; por eso, solo un 50% de los vecinos se asociaron. Los logros alcanzados por la asociación han sido muy importantes, entre otros el fondo de apoyo a la salud, el servicio del comedor, el apoyo a las personas de la tercera edad y el apoyo a jóvenes y niños.

Ello no obstante, cabe puntualizar que diversas circunstancias ocurridas en el país en los últimos treinta años, han debilitado la participación organizada de la ciudadanía en los procesos de desarrollo, ya sean éstos, locales, provinciales o regionales. Las experiencias de autogestión o de cogestión, que en algún momento fueron muy exitosas en el Perú, hoy día constituyen una excepción. Cuando se analiza la situación organizativa de los sectores de bajos ingresos que habitan en los barrios populares, se ha tendido a decir que su debilidad se debe a determinadas consideraciones que son superables y que es posible regresar a las formas organizativas de antaño con esfuerzo y voluntad política.

b. Propuestas

1. Una base fundamental para la gobernabilidad urbana es una efectiva participación ciudadana en las decisiones que comprometen a sus territorios, en el marco de una relación adecuada con un gobierno municipal democrático que respete la opinión de los vecinos. Los instrumentos existentes, llámense planes de desarrollo, CC Locales y regionales, los presupuestos participativos y las consultas vecinales, deben ser reorientados en ese sentido.
2. Esta relación armónica debe basarse en un proceso democrático de planificación territorial que considere el desarrollo sustentable de la ciudad que ponga en primer lugar a los habitantes, que garantice la función social de la ciudad y que establezca una relación de complementariedad con su entorno. El acondicionamiento territorial es un instrumento concreto que debe servir a este fin. La Plataforma Hábitat Perú tiene una propuesta concreta al respecto.
3. El proceso de descentralización debe ser relanzado y las municipalidades fortalecidas y empoderadas como órganos efectivos de gobierno local.

V. Economía Urbana²⁹

a. Diagnóstico

1. Las ciudades en el país han tenido un vertiginoso crecimiento a partir del medio siglo pasado. Ya el censo de 1961 registró este rápido crecimiento y consideró a 32 principales ciudades que en 1940 representaban apenas el 18% de la población nacional, y en 1993 superaron el 50% de la población nacional.
2. En este sentido, en el último periodo 2011-2015 la población de las 32 ciudades más grandes del país, representaron en el 56% de la población del país en el 2011 y el 57% en el 2015. Mientras que, la población urbana total pasó del 75% de la población del país en el 2011 al 77% en el 2015.
3. Según clasificación de las ciudades del INEI, establece como rango más alto a las ciudades metropolitanas, y desagrega las ciudades intermedias en mayores y menores, lo que se muestra en el siguiente cuadro:

CONGLOMERADOS URBANOS	RANGO DE POBLACION	2007
Sistema de Ciudades	DE 20,000 A MAS	79
Metrópolis	DE 1,000,000 A MAS	1
Grandes	DE 500,000 A 999,999	3
Intermedias Mayores	DE 100,000 A 499,999	17
Intermedias Menores	DE 50,000 A 99,999	13
Pequeñas	DE 20,000 A 49,999	45
Base del Sistema de Ciudades	DE 2,000 A 19,999	494
TOTAL	DE 2,000 A MAS	573

4. De acuerdo a esto, en el 2007, solo contamos con una ciudad metropolitana y es el Lima Metropolitana, 03 ciudades grandes, 17 ciudades Intermedias mayores, 13 ciudades intermedias menores y 45 ciudades pequeñas. Sin embargo, el mayor número de ciudades son la base del sistema y son los menores de 20,000 habitantes y mayores de 2,000 habitantes, que en total suman 494 ciudades.

²⁹ Redactado por Rodolfo Alva (Alternativa) y Raúl Luna (GRESA).

5. De los 31 millones de habitantes en el 2015, casi 24 millones es población urbana y por tanto conforma el sistema de ciudades descrito líneas arriba. El 21% de la población total del país es población joven urbana, que vive en las ciudades y que son alrededor de los 6 millones de peruanos en el 2015.

6. Otra característica del proceso de ocupación urbana, es que responde a lógica de las grandes inversiones inmobiliarias que aprovecharon en un primer momento de las mejores tierras (las de uso agrícola) y empujaron hacia un crecimiento predominantemente horizontal y de baja densidad. Hoy, ante el agotamiento de las áreas de expansión, han iniciado la promoción de un crecimiento vertical o de vivienda multifamiliar. Esto tiene su sustento en que a diferencia de otras ciudades de América Latina el precio por metro cuadrado es y será el menor (550 dólares en el 2009 y 1,600 dólares en el 2025³⁰), pero también en el enorme déficit habitacional que llega según CAPECO a 600,000 unidades habitacionales en Lima Metropolitana en el año 2008. Este proceso de crecimiento no toma en cuenta la demanda creciente de servicios básicos, impacto ambiental, ni mínimos criterios de planificación y ordenamiento urbano, que está llevando a situaciones insostenibles.

7. Las ciudades y su forma de crecimiento, desbordó la intervención del Estado, en su capacidad de planificación y de gestión, en sus tres niveles de gobierno nacional, regional y local. Los problemas de desempleo y déficit de servicios han dado lugar al autoempleo y la informalidad en lo económico.

8. Por ello, la economía urbana hoy enfrenta un proceso de tercerización, con el crecimiento del comercio y servicios que ocupas más del 50% de la PEA en el país. Y estas actividades son predominantemente de carácter informal. Sólo en Lima Metropolitana, según el Censo Económico del 2008 del INEI, hubo un incremento exponencial del número de establecimientos económicos entre 1994 y 2008, pero muy en especial entre el 2004 y el 2008, periodo en el que se duplicó el número de establecimientos. Una mayoría de estos son de Comercio (57%), de Servicios (32%), mientras que el 10% pueden ser catalogadas industriales, lo que demuestra una clara tendencia hacia la tercerización de nuestra economía en las ciudades.

9. Otra de las tendencias de la economía urbana es la predominancia de establecimientos económicos de pequeña escala y con iniciales niveles de formalización. Sólo en Lima Metropolitana el 95% de los establecimientos económicos tienen de 1 a 10 trabajadores, denominadas microempresas. Como también, una absoluta mayoría, 282,643 establecimientos que representan el 83% de Lima Metropolitana son personas naturales según organización jurídica del Censo 2008. Un 7% son Sociedades Anónimas Cerradas y un 3% son EIRL. Y si tomamos su tamaño por el volumen de ventas, el 91% de los establecimientos tienen un volumen de ventas por debajo de S/. 517,500 soles al año en el 2007 y apenas el 6% entre S/. 517,500 y S/.2,932,500 nuevos soles.

10. Junto al proceso de crecimiento de las micro y pequeñas empresas, descrita líneas arriba, hay otro proceso de expansión del comercio moderno o de los grandes centros comerciales y de servicios. En el caso de Lima, de 14 Centros Comerciales registrados en el 2005, en el 2011 ya existían 27 Centros Comerciales; en provincias, de 3 Centros Comerciales en el 2005, en el 2011 ya existían 17 Centros Comerciales.

³⁰ BBVA, Situación Inmobiliaria Perú, Agosto 2008.

11. Persistencia de la pequeña industria manufacturera, a pesar de las condiciones desfavorables que impone la globalización. La industria de confecciones de prendas de vestir, las actividades de impresión, la fabricación de muebles, la elaboración de productos de panadería y la metalmecánica, son algunas de estas industrias que se mantienen y en algunas ciudades se vienen constituyendo en cadenas productivas urbanas prioritarias.

12. El gobierno local, con la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, tiene la función de promover el desarrollo económico local, pero se limitan a las micro y pequeñas empresas. Las funciones más importantes en materia del desarrollo económico para las ciudades se mantienen en el Gobierno Nacional y algunos a nivel Regional, incluido el presupuesto, que en los últimos años ha disminuido drásticamente. (Ver cuadro en millones de soles)³¹.

NIVEL DE GOBIERNO	2013	2014	2015
NACIONAL	72,693	83,238	95,387
LOCAL	18,150	16,944	15,811
REGIONAL	17,575	18,752	19,423
TOTAL	108,413	118,934	130,621
Participación GL	16.7%	14.2%	12.1%

13. Sin embargo, a pesar de la disminución de sus recursos, algunas municipalidades han aprovechado la Ley Procompite para destinar el 10% de su presupuesto a promover el desarrollo económico local, pero esto es insuficiente.

b. Análisis del Informe Oficial en este campo:

1. Aborda la necesidad de mejorar las finanzas municipales y de nivel local, para mejorar la “Canasta urbana” de bienes y servicios a que tiene derecho el propietario de un predio. Esto se lograría a través de la mejora de la tributación municipal vinculado a la dinámica urbana (Impuesto Predial principalmente)
2. También se refiere a la captura legal y directa de la plusvalía urbana, que permita recuperar parte de las utilidades de la gran inversión inmobiliaria que durante la última década se ha beneficiado de los cambios normativos y de los instrumentos de gestión urbana.
3. No tiene un tratamiento de la problemática de la economía urbana en su conjunto y por lo tanto no incorpora propuesta para ello.

³¹ MEF, cuadro elaborado en Nota de Información y Análisis N°06 de Propuesta Ciudadana.

c. Nuestras propuestas

Promoción de la economía local y metropolitana:

1. Mejora de sus condiciones de producción y de comercialización de las Mipymes, apoyando el desarrollo de sus capacidades, crédito y asistencia técnica
2. Identificación de las cadenas productivas urbanas prioritarias de la ciudad y apoyo para cerrar sus principales brechas de producción y comercialización.
3. Promover y apoyar el proceso de innovación tecnológica de la unidades productivas, mejorando sus capacidades en este campo como apoyando su acceso a maquinaria y equipo adecuado para este campo.
4. Mejorar su organización y mejorar su articulación de la Mipymes, para acceder al mercado de insumos, mejorar su producción y acceso óptimo al mercado.
5. Potenciar las experiencias innovadoras de producción limpia o economía verde, economía solidaria, comercio justo, que permita cambiar los sentidos comunes del consumismo e individualismo a ultranza del actual modelo económico.
6. Aprovechar el proceso de diversificación productiva propuesto por el gobierno nacional, desde las experiencias de producción local y regional, promoviendo la articulación de la producción urbana con la rural y viceversa a través de las Cuencas y Corredores Económicos urbano rurales.
7. Como parte de la responsabilidad social, promover que la empresa privada invierta en la habilitación y mejoramiento de los espacios públicos culturales.
8. Economía local diversificada y articulada a lo rural vía ferias de productos orgánicos, articulación de lo urbano y lo rural (Agricultores y consumidores).
9. Articulación de actores por áreas territoriales para promover desarrollo económico sostenible. Condiciones y servicios adecuados para promover el desarrollo sostenible
10. Impulso y promoción de mecanismos de finanzas solidarias, ahorro y crédito, con enfoque de género.

Políticas para mejorar la economía urbana:

1. Modificación de la Ley Mipymes que las incluya efectivamente en la estrategia nacional de diversificación productiva, incluyendo las cadenas productivas urbanas y no solo los “productos con vocación de mercado”, y que mejore sus condiciones tributarias para su real formalización.
2. Transferencia de los Programas de promoción del Empleo del Ministerio de Trabajo a los Gobiernos Locales.
3. Transferencia de los programas de Promoción Empresarial de PRODUCE a los Gobiernos Locales

4. Modificación de la Ley del PROCOMPITE para que utilice recursos del Gobierno Nacional y no solo de los Gobiernos Locales que en mayoría son escasos.
5. Aprovechamiento de la Plusvalía Urbana, estableciendo un tributo, que administren las municipalidades metropolitanas especialmente, aplicado no solo a la Renta Urbana sino al volumen de producción inmobiliaria (Ventas).
6. Políticas para promover la empleabilidad y el emprendimiento juvenil local, buscando la calidad del empleo.
7. Plan de Ordenamiento Territorial que promueva la formalización a todo nivel, en especial a nivel regional y local.
8. Políticas que promuevan el consumo responsable y la agricultura urbana fortaleciendo el vínculo del hombre con la naturaleza. Fortalecimiento de una cultura del consumo saludable desde la escuela.
9. Promoción y fortalecimiento de las redes económicas desde los gobiernos locales, redes municipales, redes empresariales y redes de consumidores.
10. Promover que los Presupuestos Participativos incluyan proyectos de desarrollo económico sostenible.

PRIORIDADES:

- Las ciudades son producto de un proceso que no ha contado con criterios de planificación. Se establecen en base a intereses de las inmobiliarias formales e informales. Por lo que la planificación territorial y en especial la urbana es de necesidad prioritaria hoy.
- Promover un enfoque territorial del desarrollo de la ciudad, tomando en cuenta primero su especificidad y complejidad propia de su crecimiento, pero al mismo tiempo entenderlo en relación con su entorno rural, en especial con sus cuencas.
- Construir ciudades más humanas, en contraposición al consumismo e individualismo que nos imponen los medios de comunicación, el mercado y la globalización. Defender y ampliar los espacios públicos, un hábitat saludable y servicios de calidad.
- Fortalecer las capacidades de gestión de autoridades locales, autoridades de la ciudad, socializando estos enfoques e incorporándolos en los principales instrumentos de gestión del Gobierno Local: Planes territoriales, Planes Institucionales, Planes Operativos y temáticos.

VI. Vivienda y Servicios Básicos³²

a. Diagnóstico

El informe es un aporte al informe alternativo Hábitat III, analizado desde un enfoque de derechos a la vivienda, la ciudad y la buena gobernanza, a la luz del informe hábitat II y del Informe oficial hábitat III.

La constitución de 1993 excluye el derecho a la vivienda a diferencia de la constitución de 1979 que establecía expresamente el derecho a la vivienda. Lo que queda es el derecho de propiedad quedando a interpretación el derecho a la vivienda al considerarse que los tratados internacionales suscritos por nuestros gobiernos son parte de nuestro cuerpo normativo.

El déficit habitacional total en el Perú, según la Encuesta Nacional de Hogares 2015 del INEI, ascendió a cerca de 1 millón 170 mil viviendas, Observándose que ha disminuido respecto al déficit existente en el 2007. Siendo mayor el déficit cualitativo de la vivienda 904,000 concentrándose en los sectores C, D y E. El problema de la vivienda recae principalmente en los sectores empobrecidos, solo en el caso de Lima según CAPECO 30,000 familias anualmente ocupan laderas, consolidándose la pobreza y la vulnerabilidad.

Según Cofopri existe aproximadamente un remanente de 730,754 lotes por formalizar, es decir un aproximado de 3,500,000³³ de habitantes que viven en asentamientos humanos.

La existencia del tráfico de tierras afecta a familias que buscan el acceso a un espacio para vivir, existiendo nuevas ocupaciones establecidas fuera del plazo legal en algunos casos en zonas de riesgo, estas van tener problemas para acceder a la seguridad física, jurídica, servicios básicos, equipamientos.

Por otro lado la existencia del manejo centralista de la vivienda y suelo mantenidos en el Ministerio de Vivienda, construcción y saneamiento y COFOPRI en desmedro de la descentralización, así como del no reconocimiento de la participación de la población organizada.

La planificación es un instrumento que se establece pero no se aplica, el mercado predomina y distorsiona, se pierde espacios, hay ausencia de manejo de suelo, el agua, no se contempla la situación del estrés hídrico, hay abandono del sector rural y las zonas periurbanas no existiendo políticas del estado para abordarla.

Viviendas Tugurizadas

Según información del INEI, el total nacional de viviendas en tugurios –considerando ciudades de más de 100 mil habitantes- es de casi 1.5 millones al año 2004. En la provincia de Lima más de 260 mil, en Lima Metropolitana ha pasado de casi 54 mil en 1981 a cerca de 122 mil en 2004. Es decir, en 20 años prácticamente se ha duplicado la tugurización en Lima. Sólo en el Centro Histórico de Lima hay más de 46 mil al mismo año³⁴.

³² Redactado por Esther Alvarez (CIAUR)

³³ Proyecto de Ley N° 4929/2015-CR- exposición de motivos cuadro estimados Fuente COFOPRI.

³⁴ Informe Hábitat III.

En los procesos de renovación urbana un primer problema es el saneamiento legal del predio ocupado, encontrando limitaciones al respecto en el contenido de la ley 29415 de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de Renovación urbana, respecto de la figura legal del abandono resulta una aberración jurídica el establecerse un pago a valor comercial al que resulte propietario, contradiciendo lo establecido en el código civil art.968 inc. 4³⁵ pues, el abandono es una forma de extinción del derecho de propiedad, doctrinariamente es un castigo al propietario por haber abandonado su propiedad por más de veinte años. Al alterar la figura jurídica de abandono, limita el espíritu de la ley.

Respecto de la prescripción adquisitiva de dominio a nivel administrativo, las municipalidades no han desarrollado los instrumentos legales que permitan su aplicación administrativa y en el informe hábitat III no se señala.

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

Por ello estamos de acuerdo en la necesidad de crear un fondo de renovación urbana y el Bono de renovación urbana, así como la necesidad de pasar de las ideas, estudios, propuestas, la emergencia al establecimiento de políticas y programas de renovación urbana con participación de la población organizada.

Acceso a Vivienda

La Vivienda es asumida como una mercancía y no como un derecho social, al dejar a que el sector privado asuma a través de la inversión inmobiliaria como forma dominante de producir vivienda y ciudad esto ha generado segregación social, espacial y exclusión social de las familias de menores ingresos económicos, caos y desorden en el crecimiento de las ciudades. Existiendo dos caras de la ciudad, aquella con todos los servicios y otra sin servicios adecuados, con viviendas precarias.

“Según el informe nacional Habitat III señala que “El financiamiento a la vivienda en el Perú - soportado por la situación macroeconómica sólida - ha tenido en los últimos 14 años un crecimiento significativo y un muy buen desempeño; atiende principalmente al 20% de la población (segmentos de ingreso A y B)”³⁶.

A pesar de la existencia de Programa Mi vivienda, Techo Propio, subsidios a través de la creación del Bono Familiar Habitacional, del Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (centralista). Podemos señalar que estas no han sido suficientes más aún si las inversiones y presupuestos han estado orientados prioritariamente a promover la

35 Art. 968 inc.4 “La propiedad se extingue por: Abandono del bien durante veinte años, en cuyo caso pasa el predio al dominio del Estado”.

36 Informe Nacional Hábitat III Perú.

producción de vivienda para los sectores medios, de esta manera pese a que en este gobierno es el que más subsidios para mejoramiento de vivienda ha otorgado, no se cumplió con lo establecido en los planes aprobados de estar orientado a los sectores más pobres.

El rol del Estado es subsidiario, asignado así por el modelo económico consagrado en nuestra actual constitución política de Estado, al no ser regulado el mercado de la vivienda, no se establece instrumentos que obliguen al sector privado la necesidad de desarrollar vivienda social orientado prioritariamente a los sectores D Y E. Siendo necesario recuperar el rol regulador del Estado en la producción de la vivienda social para estos sectores excluidos.

El manejo del recurso suelo también está siendo administrado a nivel nacional por la Superintendencia de Bienes Nacionales así como el financiamiento a través del Fondo MI vivienda quien administra los subsidios.

Las municipalidades provinciales a pesar de tener las competencias no las asumen, al no tener financiamiento, disponibilidad de suelo y ser necesario un mayor desarrollo de capacidades que debería realizar el gobierno nacional sobre el manejo de las ciudades, instrumentos de planificación y gestión y asignar financiamiento adecuado.

El Estado en sus diversos programas no toma en cuenta, ni valora la participación organizada de la población que históricamente produce ciudad, es necesario que se valore la participación comunitaria y se incorpore como un elemento central de la política pública urbana.

Acceso al suelo y Ocupación Informal

En el caso del Perú tenemos un modelo de ciudad dispersa, no obedecen a un proceso de planificación, las entidades competentes que deben abordar el ordenamiento territorial no intervienen, se deja que el mercado decida por donde crece la ciudad, siendo la expresión de estas contradicciones de intereses sobre el suelo que terminan excluyendo a la población de menores recursos económicos ocupando los peores espacios residuales, cada vez menos accesibles e inadecuados, cayendo en muchos casos a merced de los traficantes de tierras. Por lo que se debería establecer Políticas y Programas de vivienda que establezcan mecanismos de acceso al suelo y la vivienda que lleguen a estos sectores D y E.

En el informe hábitat III se reconoce la consolidación de la vulnerabilidad y la ausencia de mecanismos de acceso a la vivienda de los sectores de bajos ingresos, al señalar que “el asentamiento informal en áreas de riesgo persiste, puesto que los procesos de densificación o expansión urbana ordenada no se ha logrado incorporar significativamente a los sectores de bajos ingresos”

La política para los sectores D y E es la legalización de la ocupación informal, siendo centralista el proceso de formalización en desmedro de las competencias municipales y de la descentralización.

A pesar de estar en un país altamente vulnerable no se asume con mayor énfasis el abordar esta problemática, se promulgo una ley de reasentamiento poblacional que es burocrática siendo urgente revisarla simplificarla, asignarle financiamiento para la implementación de programas de reasentamiento poblacional concertado.

Sobre la precariedad de la Vivienda

Según lo señalado por informe nacional hábitat III, las familias de la franja inferior del NSE “E”, los pobres extremos tienen la opción de mejoramiento del entorno a través de los Programas Mi Barrio, La Calle de Mi Barrio (ambos urbanos) y Mejorando Mi Pueblo (rural), hoy reunidos en el Programa Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos –PMIB-. Sin embargo estos programas solo llegan a aquellas agrupaciones que están tituladas.

Para atender la demanda del déficit cualitativo de familias de bajos recursos económicos, el Estado otorga Bonos Familiares Habitacionales en las modalidades de Construcción en Sitio Propio -CSP- y de Mejoramiento de Vivienda -MV-. Desde el 2003 a la actualidad, el número de Bonos CSP desembolsados es de 179,277 y el de MV es de 5,560. Esto corresponde a una disminución del 20 % del déficit cualitativo.

Durante el gobierno de Humala se ha abordado esta problemática con más énfasis que los anteriores gobiernos, sin embargo no es suficiente, siempre será necesario mayor presupuesto e involucrar a la población en el proceso de construcción.

Subsistiendo el problema de la vivienda rural, por el fríaje recurrente cada año, afectando la vida y la salud de niños, niñas y de los adultos mayores, si bien en este gobierno se ha abordado a través del Programa Nacional de Vivienda rural a través de núcleos ejecutores es necesario otorgarle mayor financiamiento para abordarla en su integridad.

Agua y Saneamiento

Un serio problema es el que más de 9 millones de personas dependan de la eficiencia en la gestión de las JASS³⁷, la JASS es una organización de comuneros voluntarios que requieren de una capacitación y seguimiento permanente, si bien la norma te indica que la municipalidad es la responsable de dar asistencia técnica a las JASS, todos conocemos la debilidad de los municipios distritales del interior del país y el nivel de soporte que podrían brindar. Por ejemplo, si bien en lo que se refiere a la gestión del agua se ha avanzado, en el caso del saneamiento o evacuación de excretas; y sobre todo en el tratamiento de los residuos del saneamiento esto es casi nulo. Es alto el riesgo ya que en el último año se han empezado a construir miles de baños completos en lugar de letrinas, lo que está generando aguas grises de las duchas, heces y orina que no están siendo tratadas.

En cuanto a los datos de real cobertura de saneamiento en el medio rural hay que tomarlo con mucha prudencia, ya que si reconocemos que en el año 2013 se emitió la Resolución Ministerial 065-2013 Vivienda, donde indica que los proyectos de saneamiento rural consideren dos opciones tecnológicas de baños completos (ducha, lavatorio, inodoro, lavadero de ropa), como son las Unidades Básicas de Saneamiento con Composteras o Biodigestores UBS-C; UBS-B. Anteriormente a ello se han estado apoyando a través de letrinas lo cual no da garantía de una cobertura definitiva y que están sirviendo como estadística, pero no como infraestructura de servicio de saneamiento realmente utilizada.

Por otro lado el crecimiento vertical y la expansión horizontal urbana descontrolada en las principales ciudades del país, sobre todo en Lima, ha generado desafíos en el servicio de cobertura de agua y saneamiento, sobre todo si reconocemos que la mayor población se asienta en la costa peruana. La mayor demanda de agua potable y la mayor producción de aguas negras obliga a que la política de Gestión del agua en estas ciudades desarrollen un nuevo enfoque de sostenibilidad, es así que se requiere de mayor adaptabilidad a las condiciones extremas que se

³⁷ Informe Nacional Hábitat III Perú.

nos presentan, el estrés hídrico y el cambio climático; la democratización del uso del agua; la optimización del recurso hídrico y menos consumismo del agua, Tratamiento y reúso de las aguas grises y/o negras; uso de tecnología apropiada; son algunos aspectos a considerar en perspectiva, en lugar de proyectar y poner a licitación la realización de megaproyectos de trasvases inter andinos. Poco se ha hecho al respecto en estos últimos 20 años.

Si bien SEDAPAL ha dado visto bueno a la venta de inodoros de bajo caudal (4-6 litros) en el medio urbano, al respecto, no se ha considerado que en muchas viviendas antiguas se están cambiando estos sanitarios pero en algunas viviendas el recorrido es muy largo y el poco caudal de agua no logra evacuar todo de las tuberías y con el tiempo se obstruirán.

Gestión y manejo de residuos sólidos en el Perú³⁸

La gestión y manejo de residuos sólidos³⁹ en Perú es un desafío íntimamente ligado a la urbanización del país y a las desigualdades socioeconómicas: a pesar de que suelen generar menos residuos sólidos que los hogares acomodados⁴⁰, que favorecen el reciclaje informal; son las poblaciones más desfavorecidas quienes son más expuestas a la contaminación por su ubicación cercana a los botaderos⁴¹ y las que tienen el menor acceso a servicios de recolección de los desechos (Durand, 2015).

De hecho, en el Perú existen actualmente doce rellenos sanitarios autorizados¹ y en funcionamiento, lo que no permite tratar la totalidad de los desechos generados en el país (OEFA, 2016, pág. 5). Asimismo, solamente el 23% de las municipalidades reciclan una parte de la basura; 32% la destina a rellenos sanitarios. El 70% de las Municipalidades acude a botaderos a cielo abierto, el 20% la quema, y el 4% la vierte en el río, laguna o al mar (INEI, 2015)⁴², generando impactos ambientales y en la salud de las poblaciones. En cuanto a volúmenes, se estima que un 73,10% de los residuos eran recolectados en áreas urbanas en el año 2011 (MINAM, 2012).

Pese a las brechas que siguen existiendo, cabe resaltar los importantes avances en los últimos años en la gestión y manejo de desechos sólidos. Desde la Ley General de Residuos Sólidos en 2000, el marco institucional y regulador se ha fortalecido⁴³. Perú fue por ejemplo uno de los primeros países que promulgó una ley que regula la actividad de los recicladores. En general, las tasas de recolección han aumentado a nivel del país. En Lima y Callao, se estima que alrededor de 40% de los residuos eran colectados en 2000, mientras que esta cifra llegaba al 86% en 2008 (Durand, 2015, pág. 88). Algunas municipalidades han implementado medidas ambiciosas, como la Municipalidad de Surco que empezó en 2000 un programa de reciclaje. Otro aspecto notorio es la privatización del sistema de recojo de basura, generando en algunos casos la desaparición de los pequeños actores privados.

38 Autora de esta sección: Emilie Etienne (Soluciones Prácticas).

39 Los residuos sólidos son “sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer (...)” - Cf. Artículo 14° de la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos.

40 Se conoce generalmente como “desigualdades ecológicas”.

41 Se conoce generalmente como “desigualdades ambientales”.

42 Las municipalidades declararon hacer uso de 1 o más destinos para la disposición final de los residuos domiciliarios.

43 Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos modificada por Decreto Legislativo N° 1065; su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; y la Ley N° 29419, Ley que Regula la Actividad de los Recicladores.

En los próximos años, la cantidad de desechos generada seguirá aumentando, no solo por el incremento de la población sino también por el incremento de los desechos per cápita debido al desarrollo económico, a cambios en hábitos de consumo, a la extensión de las cadenas de valor producción-consumo más largas y al uso generalizado de bolsas de plástico (Cavé , Delarue , Durand, & Le Bozec , 2015). En este contexto es urgente promover una gestión integrada de los residuos sólidos que considere:

- Una mejor coordinación intersectorial y entre los niveles de gobierno regional y nacional, dado que los impactos de una mala gestión de residuos sólidos sobrepasa el alcance de las municipalidades provinciales.
- Empoderar a las municipalidades, fortaleciendo sus capacidades en la materia: equipamiento, capacitación, innovación en los programas de reciclaje y reúso de desechos municipales, incorporación de incentivos por la reducción de residuos, entre otros mecanismos.
- Implementar mecanismos de control y de sanción, por ejemplo a través de vigilancia ciudadana, para controlar especialmente los centros de acopio informales de los desechos (chatarrerías), el uso de escombros para habilitar zonas de alto riesgo, y la creación de nuevos botaderos.
- Estudiar y difundir los índices de contaminación del territorio, especialmente en áreas donde se plantea el reasentamiento de poblaciones vulnerables.
- Cambiar la mirada de los desechos, que más allá de la contaminación constituyen una “mina” urbana, capaz de generar energía, abono, materia prima, etc. Para ello es necesario promover la segregación en la fuente a nivel de hogares y de los demás generadores a través de sensibilización, así como un tratamiento diferenciado de los desechos.
- Promover conciencia ciudadana de la gestión de residuos y de una cultura de pago por el servicio de recolección, transporte y disposición de los mismos.
- Impulsar leyes para disminuir la generación de desechos, como se realizó ya en algunos países – por ejemplo, Nigeria prohibió las bolsas plásticas desde el 2013.
- Aumentar el número de rellenos sanitarios y plantas de tratamiento alternativas en zonas geográficas estratégicas y de manera planificada.
- Fortalecer los vínculos con los recicladores.

Bibliografía

- Cavé , J., Delarue , J., Durand, M., & Le Bozec , A. (2015). *La valorisation des déchets : un changement de paradigme pour les pays du sud - revue de la littérature et problématique*. Université du Maine.
- Durand, M. (2015). *Residuos y desagües: geografía limeña*. Lima: IFEA & IRD.
- INEI. (2015). *Perú: Anuario de estadísticas ambientales 2014*. Lima.
- MINAM. (2012). *Cuarto informe nacional de residuos sólidos municipales y no municipales; gestión 2010-2011*. Lima.
- OEFA. (2016). *Fiscalización ambiental en residuos sólidos de gestión municipal provincial; Informe 2014 - 2015*. Lima: OEFA.

b. Propuestas

Las actuales políticas de vivienda han dejado a la inversión privada su solución. Esto ha fracasado para los sectores D y E, según lo señalado en el informe Hábitat III. Por ello es necesario recuperar el rol del Estado para abordarla de manera descentralizada y con participación activa de los pobladores organizados que demandan vivienda.

El derecho a la vivienda, al agua, la ciudad y su función social debe incorporarse de manera expresa en la Constitución Política del Estado.

Establecer un sistema de ciudades inclusivas, planificadas con zonificación que ordene el territorio con indicadores sobre el estado urbano, ambiental, social y económico a nivel local, regional y nacional articulando lo urbano y lo rural respetando la cosmovisión ancestral. Las Municipalidades deben gestionar su territorio, recuperar el control urbano, orientarse hacia una política de densificación de las ciudades, en este sentido debieran promover la densificación, identificar zonas de interés social capturando los aires para el desarrollo de proyectos cogestionados promoviendo en estos espacios el crecimiento en altura, para lo cual es necesario de dotarse de instrumentos legales que faciliten y simplifiquen la compra y venta y/o permuta de aires, la acumulación, subdivisión, independización de predios, buscando avanzar hacia ciudades compactas.

En ese marco establecer Programas de acceso al suelo y la vivienda para los sectores D y E incorporando modelos de cogestión entre el Estado y la población organizada.

Es necesario establecer un sistema de financiamiento asequibles para los sectores D y E que contemple, el ahorro, crédito a bajos intereses, subsidios diferenciados y valorización de la mano de obra.

La Superintendencia de Bienes Nacionales debe transferir terrenos del Estado a las municipalidades provinciales sobre la base de planes de desarrollo urbano y planes de acción local de acceso a la vivienda, a fin de constituir su banco de tierras para el desarrollo de Programas de vivienda orientado a los sectores D Y E.

Se ha asumido una política centralista de regularización dominial, sin abordar el problema de fondo de la ocupación informal, consolidando la pobreza y en estos últimos años la vulnerabilidad y el riesgo. La no existencia de una política de intervención integral en el territorio ha terminado generando ciudades dispersas, desordenadas, reproduciendo el riesgo, la vulnerabilidad, la exclusión social y territorial.

Desactivar Cofopri o transformar sus objetivos pues los procesos de formalización deben ser descentralizados e integrales, debiendo devolverse a las municipalidades provinciales las competencias de saneamiento físico legal, fortaleciendo los gobiernos locales con desarrollo de capacidades y presupuesto en el marco de los planes de desarrollo urbano.

Respecto al déficit cualitativo la política de construcción de vivienda en sitio propio y mejoramiento de vivienda son programas que deben continuarse, realizando algunos ajustes, abordando la existencia de vivienda en zonas de laderas, donde existen limitaciones en razón del financiamiento de las pircas y muros de contención que hacen más costosa la construcción por lo que deberá diferenciarse el subsidio en estos casos, asumiéndose los mayores costos que

esto significa, siempre que los riesgos sean mitigables incorporando la participación de la población.

Sobre la renovación urbana es necesario mejorar los instrumentos legales para lograr el saneamiento legal de las propiedades y asumir un subsidio diferenciado pues las intervenciones urbanísticas son más costosas. Debe crearse un fondo y bonos de renovación urbana.

En relación al agua y saneamiento la prioridad de los próximos años debería ser su reconocimiento como derecho humano, la universalización de la cobertura de agua y saneamiento en todo el país, desarrollar una reforma normativa que contemple la gestión hídrica de las ciudades y una cultura de optimización y reuso del agua potable que elimine el actual consumismo, promover la eco eficiencia hídrica y el Saneamiento sostenible en la gestión urbana, con proyectos que no afecten ecosistemas como son los trasvases hídricos; rescatando tecnologías ancestrales; eliminando al máximo el uso del agua potable en el saneamiento, tratando y reutilizando el agua en actividades de riego urbano y desagüe; tratando y reutilizando los residuos del saneamiento como nutrientes para la agricultura o energía. Todo ello es importante de cara a la gestión de prevención, mitigación y adaptación que exigen las ciudades en el siglo XXI como son Cambio climático, stress hídrico, la reducción del Fosforo en el Mundo y riesgo a desastres naturales.

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

