

Rudecindo Vega Carreazo

Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Guido Valdivia Rodríguez

Viceministro de Vivienda y Urbanismo

Otto Eléspuru Nesanovich

Viceministro de Construcción y Saneamiento

Juan Carlos Campana Holguín

Director Nacional de Vivienda

Luis Tagle Pizarro

Director Nacional de Urbanismo

Lima, marzo de 2006

PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2006 - 2015
"VIVIENDA PARA TODOS"

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

ÍNDICE GENERAL

Presentación	9
Introducción: Hacia la Superación de la Pobreza.....	15
Plan Nacional de Vivienda.....	25





AGUA Y VIVIENDA PARA UNA VIDA DIGNA. A PROPÓSITO DE LOS PLANES NACIONALES DE VIVIENDA Y SANEAMIENTO 2006-2015

*Rudecindo Vega Carreazo
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento*

No hay vida sin agua y no hay vida digna sin vivienda. Agua y Vivienda son dos de las necesidades más elementales de los seres humanos y definen la esencia de una vida decente. La carencia de una de ellas o, peor aún, de ambas, es un claro signo de pobreza, una nítida expresión de la violencia estructural que limita o impide que las personas puedan desarrollarse como personas. Justamente ahí, en la necesidad de proveer a todos de agua y de vivienda - hoy y en el futuro - se resume la razón de ser del actual Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Sin embargo, una tarea trágicamente pendiente en el Perú es la capacidad de planificar y ejecutar propuestas a mediano y largo plazo. Pocas veces o casi nunca levantamos nuestra mirada al horizonte. El día a día nos consume y marca nuestro accionar. Algunas veces - sobre todo durante los procesos electorales o al inicio de los gobiernos - se discute y propone medidas generales de mediano y largo plazo sin avanzar como se debe en su contenido. Y, otras veces, nos olvidamos de lo avanzado y reiniciamos todo nuevamente.

Concientes de ello y con la finalidad de proponer una visión de mediano y largo plazo, consolidar y dar sostenibilidad a los planes y programas iniciados y, sobre todo, apoyar a las personas, al país y a sus autoridades nacionales, regionales y locales (todas ellas a ser renovadas en abril y noviembre de este año) es que hoy entregamos, completamente actualizados y con un horizonte hasta el 2015, el Plan Nacional de Vivienda y el Plan Nacional de Saneamiento.

Los Planes Nacionales de Vivienda y Saneamiento 2006-2015 surgen del compromiso del Estado peruano por desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit y con el objetivo de extender el acceso de los servicios sociales básicos de agua y saneamiento, de manera a proporcionar, a cada familia peruana, las condiciones necesarias para una vida digna y un desarrollo saludable en un entorno adecuado. Estos planes llevan el signo de la lucha por superar la pobreza al mismo tiempo que promover el empleo, con el fomento de la inversión pública y privada para propiciar el crecimiento económico y el desarrollo nacional.

El objetivo central de estos Planes es contar con un marco director que oriente el desarrollo coherente e integrado del sector VIVIENDA, comprometiendo a las diferentes entidades e instituciones públicas y privadas involucradas a llevar a cabo este proceso de manera participativa, concertada, transparente y con objetivos nacionales claros y bien definidos. Se trata de definir y determinar programas y proyectos que permitan concretar y ejecutar los grandes lineamientos sobre la materia, asumidos por el Estado Peruano en la Cumbre del Milenio y el Acuerdo Nacional.

La “disolución” del Ministerio de Vivienda durante el primer gobierno de Fujimori y la reducción, durante la década anterior, de la importancia del sector vivienda como actividad estratégica para el desarrollo nacional, a través del progresivo desmantelamiento del marco normativo, institucional, tecnológico y financiero que regía las actividades del desarrollo urbano, la vivienda y la construcción, requiere generar un cambio cualitativo importante destinado a recuperar la credibilidad pública del Estado como gestor del bienestar de la gente y responsable de garantizar un ambiente sano para ésta y las futuras generaciones.

El Plan Nacional de Vivienda, denominado “Vivienda para Todos” 2006-2015, contiene los lineamientos de política, objetivos, metas, estrategias y líneas de acción programática del sector para los próximos años. Busca consolidar el auge de la actividad habitacional y los logros obtenidos desde la creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el 2002, bajo la perspectiva que la política de vivienda debe constituirse en una Política de Estado que garantice la continuidad de sus principales programas y propuestas.

En el caso del sector saneamiento, el Plan Nacional de Saneamiento “Agua es Vida” 2006-2015 expresa un conjunto de medios necesarios para llevar a cabo las acciones que realizan las diferentes entidades involucradas en el sector y que abarcan los ámbitos urbano, rural y pequeñas localidades, promoviendo su integración. El Plan incluye no sólo las acciones a realizar por el propio Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sino también las acciones que se requiere realizar en el ámbito de las Entidades Prestadoras de Servicios (EPS), pequeñas municipalidades y Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), las cuales tienen a su cargo la administración, operación y mantenimiento de los servicios rurales, e incluye, asimismo, el papel que cumplen los Gobiernos Regionales en materia de saneamiento.

Estos planes, impulsados por primera vez en conjunto, se inscriben como parte del compromiso de diálogo de las fuerzas políticas del país, la sociedad civil y el Gobierno para lograr un Acuerdo Nacional. Dichas partes expresaron, en julio de 2002, el compromiso de proporcionar a cada familia el acceso a una vivienda digna y condiciones básicas para un desarrollo saludable en un ambiente de calidad y de seguridad; se comprometieron a otorgar un tratamiento especial a las obras de servicio social, con énfasis en la infraestructura de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje, para lo cual plantearon la participación de la empresa privada en su gestión.

De igual manera, los Planes se orientan hacia el cumplimiento del compromiso y adhesión del Gobierno peruano por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio planteados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, concientes de la importancia del agua y los servicios de saneamiento tanto como de la necesidad de mejorar las características físicas y la calidad de las viviendas a fin de lograr la superación de la pobreza, garantizar la salud de las personas, reducir las tasas de mortalidad y morbilidad, promover la igualdad de géneros y la conservación del medio ambiente.

Este conjunto de propuestas de objetivos, metas e inversiones permitirán fortalecer y hacer más competitivo el Sector, mediante la promoción de alianzas público-privadas, el fortalecimiento del sistema de regulación sectorial y la introducción de la gestión por resultados y la rendición de cuentas en el Sector.

Extender el acceso a una vivienda digna mediante las inversiones programadas, tiene además un efecto directo en la prevención de conflictos relacionados con los derechos fundamentales de las personas; si a esto le sumamos la participación de la población en las decisiones sobre el tipo de servicios que requieren y los costos que están dispuestos a asumir por ellos, además de colaborar en una administración justa y sostenible de los servicios, habremos avanzado en nuestra responsabilidad de conseguir el desarrollo humano y solidario del país.

Finalmente, los Planes Nacionales de Vivienda y Saneamiento, pronto serán complementados con los Planes de Desarrollo Urbano e Infraestructura que el Sector propondrá al país, donde se dejarán establecidas las bases y orientaciones para garantizar la permanencia y la sostenibilidad de las políticas del sector y afianzarse como políticas de Estado.

Lima, marzo de 2006





INTRODUCCIÓN: HACIA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Se estima que al 2015, año meta de los siguientes planes, la población del Perú será de aproximadamente 31 millones 972 mil habitantes. Si se asume que el tamaño promedio de los hogares peruanos es de 4.4 miembros, al 2015 el Perú contará con 7 millones 266 mil hogares, lo que equivale a un crecimiento promedio de 91 mil nuevos hogares por año.

La población en edad de trabajar (15 a 64 años) aumenta anualmente a un ritmo mayor a la tasa de crecimiento demográfico: 2,2% versus 1,6%. Es decir, quienes hace 10 ó 20 años formaban parte de la base piramidal de población hoy demandan trabajo y vivienda.

Por otro lado, las tendencias observadas en la distribución de la población por área rural o urbana muestran que la dinámica demográfica no ha sido uniforme. Una distribución geográfica heterogénea es producto de la fecundidad, mortalidad, migraciones y la existencia de oportunidades económicas, laborales y sociales.

El 72,3% de la población peruana se concentra en el área urbana; en la costa se ubica el 52.2% de la población; en el departamento de Lima el 29,1%, y en Lima Metropolitana y Callao el 28.8%. Asimismo, en los últimos años se aprecia un mayor incremento relativo de la población en determinadas localidades de la costa, a raíz de las actividades de agroexportación que motivan una importante migración de la sierra a la costa.

Si no se sostiene una política de vivienda en los siguientes años enfocada a los sectores de mayor demanda, para el 2015 el déficit habitacional podría incrementarse en un 50% si se toma como referencia el déficit habitacional de arrastre cuantitativo y cualitativo; el número de hogares que cada año se incorporan al mercado habitacional (necesitados o demandantes); la cantidad y caracterización de la producción habitacional formal e informal y el deterioro del parque habitacional existente (estimado en 2% anual).

De la misma manera, si bien nuestro país posee una oferta hídrica amplia, como consecuencia de la falta de inversión en infraestructura, el bajo nivel de cobertura de agua potable en el país expresa una realidad preocupante ya que la población no se beneficia de ella: el acceso al agua es un indicador fundamental para medir el desarrollo humano de una población.

El Perú presenta niveles elevados de pobreza y pobreza extrema especialmente en el tema de saneamiento, los cuales se reflejan en la carencia de sistemas adecuados de acceso al agua potable, drenaje y elevadas tasas de contaminación de las aguas.

LA POBREZA EN EL PERÚ

No obstante los innegables éxitos de la política macroeconómica implementada en el Perú desde el año 2001 - la que ha permitido un crecimiento sostenido del Producto Bruto Interno motivado por el notable incremento de las exportaciones, la demanda interna y la inversión - persisten en el país altos niveles de pobreza y pobreza extrema.

De acuerdo con las estimaciones efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, la pobreza se redujo del 54,3% a 51.6% a nivel nacional entre el 2001 y el 2004, aunque se incrementó en Lima Metropolitana en 4.7 puntos porcentuales (pasando de 31.8% a 36.5%), lo cual limita el impacto de la reducción global de la pobreza que se ha presentado en las áreas rurales (4.6%) y más acentuadamente, en el resto del área urbana (6.7%). Este resultado desigual puede atribuirse, en una buena proporción, al aumento de 5.4% de la población en Lima Metropolitana, así como al auge de la actividad agroexportadora en varias regiones de la costa como Lambayeque, donde la pobreza se redujo 18.1 puntos porcentuales o Ica, que presentó una contracción de la pobreza de 17.5 puntos porcentuales, al bajar de 46.7% a 29.2%.

Si bien la tendencia es a la reducción, a la fecha aproximadamente 13 millones 800 mil personas viven por debajo de la línea de pobreza, de las cuales 5 millones 600 mil se encuentran en condición de extrema pobreza, es decir que no están en capacidad de cubrir una canasta básica de alimentos pese a que, de acuerdo a cifras del INEI, la pobreza extrema se ha reducido de 24.1% a 19.2% (casi cinco puntos porcentuales) entre el 2001 y el 2004.

Reducir a la mitad el porcentaje de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza será el objetivo nacional de los próximos diez años. Para esto se requiere de una estrategia integral de largo plazo de la que forman parte importante los planes nacionales de vivienda y saneamiento, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

EL ENTORNO ECONÓMICO

El Marco Macroeconómico Multianual, elaborado anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas, estima que la producción nacional en el período 2006-2008 crecerá a un promedio anual de 5% y, en el ámbito sectorial, la recuperación será liderada, entre otros, por el sector construcción que se estima crecerá en 7,5% durante los próximos tres años.

De la misma manera, el MEF propone que el gasto social - que actualmente representa cerca del 8% del PBI - se eleve por encima del 10% y que estos gastos se orienten principalmente a las áreas de nutrición, salud, educación, justicia, vivienda, seguridad ciudadana e inversión social adicional que permita la transferencia de capital a las zonas más deprimidas y necesitadas, de tal manera que, en un escenario de restricción de recursos fiscales, se proteja a las familias de alto riesgo y se garantice la prestación de servicios sociales básicos de calidad adecuada.

El crecimiento sostenido del país y el incremento en la competitividad han requerido elevadas tasas de inversión en infraestructura física y capital humano y han generado los cimientos para desarrollar un país social y económicamente estable. Prueba de ello son los indicadores favorables del Producto Bruto Interno (PBI) que viene mostrando el país: durante el 2005, la economía nacional se vio incrementada en un 6,7% con relación al período anterior y ésta en un 4,8% en relación al 2003. Esta recuperación económica se vio fuertemente consolidada y apoyada por el creciente ritmo que mostró el Sector Vivienda, que creció en el 2005 en un 8,7% con relación al año anterior.

La dinámica mostrada por el Sector a través de sus diferentes programas y proyectos ha contribuido, además, al arrastre económico de otros sectores como la minería no metálica (hormigón, arena o piedra chancada), industria ladrillera, productos de plástico, suministros eléctricos, pinturas, mayólicas, etc. De esta manera, la participación productiva del Sector se ha convertido en un componente fundamental de las políticas de desarrollo del país.

En el mediano plazo, con la implementación de tratados de libre comercio con los Estados Unidos, la Unión Europea y el Asia, así como de acuerdos de integración con los países andinos y el MERCOSUR, se irá consolidando una economía abierta con un aparato productivo orientado firmemente hacia la exportación. Para ello es indispensable el fortalecimiento de la competitividad del país.

LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

El incremento sostenido del comercio mundial, la disponibilidad de medios tecnológicos para difundir información y conocimientos y la vigencia de modelos económicos que privilegian la formación de bloques de países con importantes niveles de integración comercial, económica y política, nos indican que la globalización es un hecho ineludible del que no pueden sustraerse países pequeños y de renta media baja como el Perú. El objetivo es conseguir que la globalización se convierta en una fuerza positiva que nos permita conseguir la mayor cantidad de beneficios para el país.

Pero la globalización implica ser competitivos. Competitividad se define como la capacidad de un país de alcanzar un crecimiento rápido y sostenido. De acuerdo al Foro Económico Mundial, para medir la competitividad de una sociedad en su conjunto se utiliza el Índice de Competitividad para el Crecimiento (ICC) que se compone de tres sub-indicadores: calidad institucional, ambiente macroeconómico y disposición de recursos tecnológicos. Ello quiere decir que no basta que un país tenga estabilidad macroeconómica, inversión, recursos materiales, tecnológicos o habilidades empresariales, si al mismo tiempo no tiene una sociedad institucionalizada.

Una sociedad institucionalizada es aquella en la que existe capacidad para procesar las discrepancias de los diferentes grupos de interés mediante mecanismos predecibles y legitimados. Es decir, aquélla en que los ciudadanos creen en sus instituciones (convicción ciudadana) y éstas funcionan de acuerdo a las competencias previamente otorgadas y a las normas legítimamente aprobadas por la sociedad.

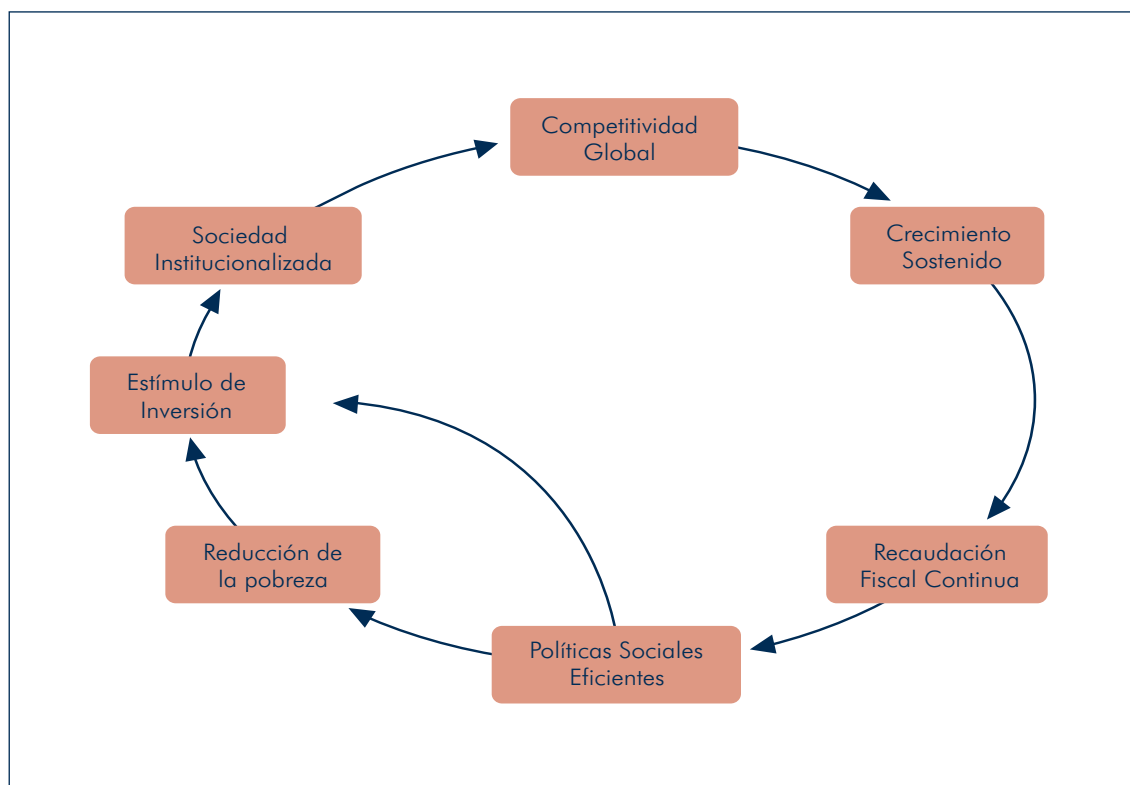
La institucionalización de la sociedad facilita, además, el fortalecimiento de otros factores de competitividad (como la estabilidad macroeconómica o la inversión empresarial a largo plazo). Puede afirmarse, en consecuencia, que una sociedad institucionalizada es el prerrequisito básico para la competitividad de un país.

Una vez consolidados los factores de competitividad, es posible alcanzar el crecimiento sostenido. Ello, sin embargo, no es suficiente para garantizar el bienestar de la sociedad en su conjunto, condición previa para alcanzar el desarrollo sostenido de un país.

Es aquí donde el Estado cumple un rol de primer orden en la reducción de la desigualdad y de la pobreza. El crecimiento sostenido de un país, con un marco institucional sólido, puede generar una recaudación de recursos fiscales creciente y continua que permita desarrollar políticas de Estado que, por un lado, promuevan la inversión y, por otro, sirvan para reducir la pobreza y la desigualdad. Estas últimas - las llamadas políticas sociales - reducen los niveles de conflicto que

pueden amenazar a una sociedad, reforzando su institucionalidad y produciendo lo que puede denominarse el círculo virtuoso del desarrollo, tal y como se muestra en el gráfico siguiente:

El círculo virtuoso del desarrollo



Elaboración: VMVU

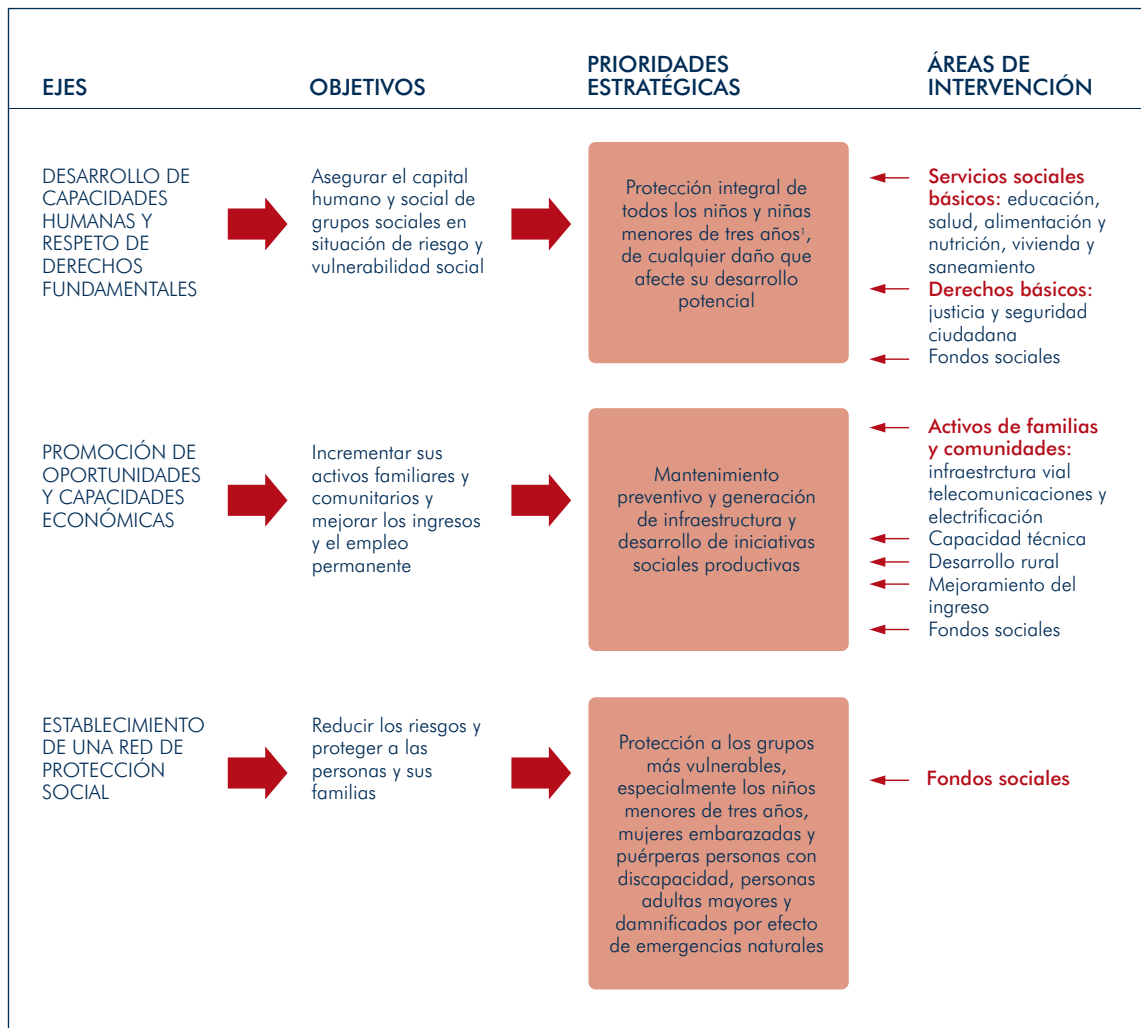
Con este enfoque, el Plan Nacional de Competitividad liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros, que propone como uno de sus objetivos principales establecer planes estratégicos de gestión de las entidades públicas y su adopción por consenso nacional, constituye uno de los documentos orientadores para la elaboración de los planes.

EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Queda claro que las políticas sociales constituyen un elemento clave para la institucionalización de la sociedad, para la competitividad del país y para el bienestar nacional. De la eficiencia de estas políticas depende en gran medida que los objetivos se alcancen en el menor tiempo posible, de modo que se reduzcan los costos y riesgos sociales y económicos que trae consigo el mantenimiento de la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, no es posible lograr eficiencia, productividad y calidad del gasto sin organizar y ordenar las políticas sociales para superar la pobreza, precisando con claridad los grandes lineamientos, prioridades y objetivos que orienten las intervenciones sociales. En este sentido, mediante el D.S.Nº 064-2004-PCM se precisaron tres grandes ejes que todo programa o proyecto social debe perseguir: el desarrollo de capacidades humanas, la promoción del empleo y generación de oportunidades económicas para los pobres y el funcionamiento de una red de protección social.

Plan nacional para la superación de la pobreza



Carta de política social

Por otro lado, la Carta de Política Social elaborada por la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Educación y la colaboración del Banco Mundial) establece que estas estrategias tienen como elementos fundamentales los siguientes principios que orientan la acción del Estado en este campo:

1. Promoción y respeto de los derechos y deberes de la persona y responsabilidad de las instituciones.
2. Participación de la sociedad civil.
3. Asignación de recursos con criterio de equidad.
4. Descentralización de los servicios.
5. Coordinación entre los diversos actores involucrados.
6. Fomentar la transparencia en la gestión de los recursos públicos.
7. El seguimiento permanente y la evaluación de la eficiencia y eficacia de las decisiones adoptadas.

Acuerdo Nacional

Otro de los documentos de política que guía las acciones propuestas por los Planes Nacionales de Vivienda y Saneamiento es el Acuerdo Nacional, un compromiso de gobernabilidad al que llegaron por consenso los representantes de las distintas organizaciones políticas, religiosas y sociales del país. Dichos representantes aprobaron, en julio de 2002, un conjunto de Políticas de Estado, dos de las cuales orientan los planes nacionales del sector: desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit mediante el fomento de la competitividad del país y su desarrollo sostenible y, en segundo lugar, garantizar el acceso universal a una salud integral de calidad a través de la ampliación del acceso al agua potable y saneamiento básico, así como el control de los principales contaminantes ambientales.

Con estos objetivos, el Estado se comprometió a promover una cultura de la salud, incluyendo hábitos de vida saludables, ampliando el acceso a los servicios de agua y alcantarillado de acuerdo a las necesidades de cada región (Décimo Tercera Política de Estado del Acuerdo Nacional). Asimismo, se comprometió a facilitar el acceso a una vivienda digna, lo que supone elaborar un plan nacional de vivienda y normas que simplifiquen la construcción y el registro de viviendas en tiempo y costo que permitan su densificación, abaratamiento y seguridad. Se comprometió también a consolidar un sistema habitacional integrado al sistema económico privado; con el Estado en sus niveles nacional, regional y local, en un rol subsidiario, facilitador y regulador de estas actividades y le encomienda al sector privado fomentar la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según sea el caso. Finalmente, se comprometió a fomentar el saneamiento legal y a buscar mejorar la calidad de las viviendas auto-construidas (Vigésima Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional).

Es evidente, pues, la íntima relación que existe entre la precariedad urbana - que se expresa en la carencia de infraestructura (servicios públicos, vivienda, equipamiento urbano) - y la exclusión social de las familias pobres. Por ello, los programas orientados a la atención de la precariedad física y la integración de las familias pobres a la ciudad son los más eficientes en la lucha contra la pobreza.

En efecto, un estudio de la Comisión Económica para América Latina-CEPAL¹ considera que los programas de vivienda basados en subsidios directos habitacionales, los de mejoramiento de barrios pobres y los fondos sociales “constituyen, como conjunto, intervenciones que cubren parte importante de las distintas demandas y expresiones del problema de la pobreza (alojamiento, barrios e infraestructura para los pobres)”.

Asimismo, el ejercicio de apreciación al Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, MiBarrio, efectuado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD², concluye que “MiBarrio ha logrado convertirse en una institución reconocida y valorada por las poblaciones urbano-marginales y los gobiernos locales involucrados, ya que apunta a resolver aspiraciones y necesidades altamente prioritarias por la población y sus autoridades. En el mismo sentido, el programa cumple un rol importante en los esfuerzos gubernamentales de combate y reducción de la pobreza extrema en las áreas urbanas menos favorecidas del país, siendo consistente con los esfuerzos nacionales dirigidos al logro de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de la

¹ “Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”, Camilo Arraigada, Serie medioambiente y desarrollo N° 27, NN.UU. CEPAL - División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile. Octubre de 2000.

² “Ejercicio de Apreciación del Programa “MiBarrio” del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Perú, Lima, enero de 2006.

Superación de la Pobreza, el Acuerdo Nacional y las Metas de Desarrollo asumidas por el Perú para el 2015 en la Cumbre del Milenio.”

Es así que los programas y las políticas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento están dirigidos al mejoramiento y desarrollo del hábitat urbano y rural del país y reflejan el rol primordial del Sector, no solamente en la generación de empleo, el desarrollo de mercados, la producción industrial y la inversión, sino también en el fortalecimiento de alianzas público-privadas y la ejecución de la política social de lucha contra la pobreza.

Los objetivos de desarrollo del milenio

Planteados por la mayor reunión de líderes mundiales convocados por la Asamblea General de las Naciones Unidas desde su creación, expresan el reconocimiento de la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial y la decisión de reducir a la mitad el porcentaje de personas que están por debajo de la línea de pobreza al 2015. Los ODM se plantean ocho metas, una de las cuales propone reducir a la mitad las personas que carecen de acceso a agua potable, así como, mejorar las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos humanos y tugurios:

Objetivo 7 : Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Meta 10 : Reducir a la mitad para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta 11 : Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de los habitantes de asentamientos humanos y tugurios.

Los planes nacionales de vivienda y saneamiento se han planteado un horizonte de 10 años en concordancia con las Metas del Milenio y se proponen, ambos, alcanzar los compromisos internacionales asumidos por el Perú en la Declaración del Milenio.

En conclusión, los planes nacionales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, teniendo como marco el Plan Nacional de la Superación de la Pobreza, el Plan Nacional de Competitividad, el Marco Macroeconómico Multianual, la Carta de Política Social, el Acuerdo Nacional y las Metas de Desarrollo del Milenio, apuntan a superar la pobreza mediante la búsqueda del desarrollo humano de la población de menores recursos y grupos vulnerables; mediante la promoción de una gestión que propicie el desarrollo de la competitividad y la eficiencia a través de programas dirigidos a las personas que carecen de acceso a agua potable y servicios de saneamiento; mejorando las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos humanos y tugurios; facilitando el acceso al suelo formal; promoviendo las inversiones inmobiliarias con fines residenciales; y estimulando la producción de soluciones habitacionales de calidad para el medio urbano y el rural del país.



PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2006 -2015
SITUACIÓN ACTUAL
POLÍTICA DE VIVIENDA

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

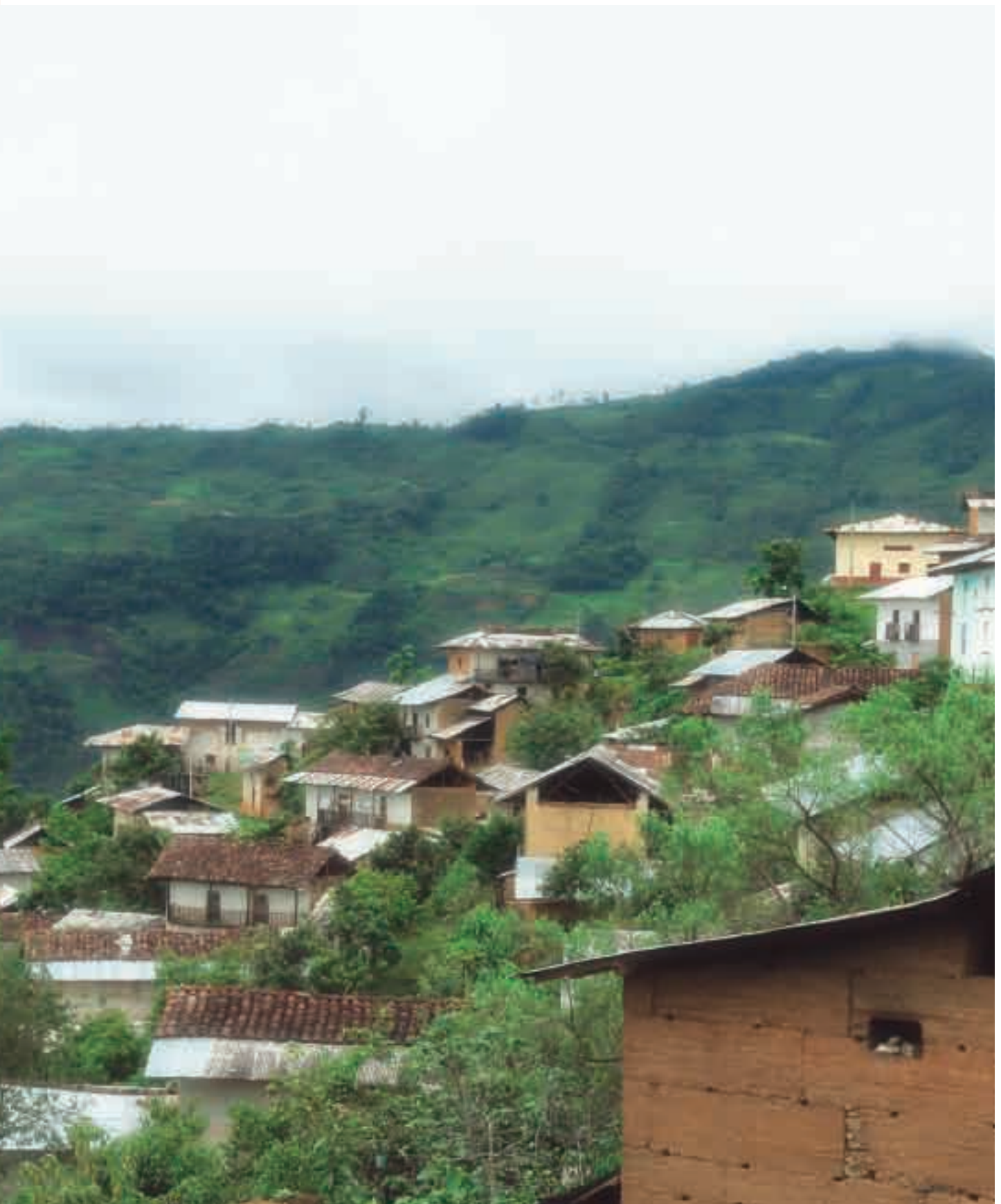
ÍNDICE

CAPÍTULO I - SITUACIÓN ACTUAL 31

1.1	La vivienda en el Perú (1990-2000).....	31
1.2	Perfil habitacional y barrial (al 2001).....	32
1.3	Una nueva visión (2001-2006).....	33
1.3.1	El modelo de gestión habitacional.....	33
1.3.2	El marco institucional.....	33
1.3.3	El marco normativo.....	35
1.3.4	El plan nacional de mediano plazo.....	36
1.4	Metas alcanzadas (2001-2005).....	37
1.4.1	Metas físicas alcanzadas.....	37
1.4.2	Metas económicas y sociales alcanzadas.....	37
1.5	Limitaciones.....	37

CAPÍTULO II - POLÍTICA DE VIVIENDA 43

2.1	Principios fundamentales.....	43
2.1.1	La vivienda, un asunto de carácter múltiple.....	43
2.1.2	La vivienda, lo urbano y lo rural.....	43
2.1.3	La vivienda y la institucionalidad.....	43
2.1.4	La vivienda y el desarrollo económico.....	43
2.1.5	La vivienda y la superación de la pobreza.....	44
2.1.6	La vivienda y la descentralización.....	44
2.2	Misión.....	44
2.3	Objetivos.....	44
2.3.1	Objetivos generales.....	44
2.3.2	Objetivos específicos.....	45
2.4	Metas.....	45
2.4.1	Metas físicas.....	45
2.4.2	Metas económicas.....	46
2.4.3	Metas sociales.....	46
2.5	Estrategia.....	46
2.5.1	Integralidad: vivienda para todos.....	46
2.5.2	Progresividad: más apoyo para los que menos tienen.....	47
2.5.3	Subsidiariedad: atiende el más eficiente, al que está más cerca.....	47
2.5.4	Enfoque de mercado: equilibrando la oferta y la demanda.....	48
2.5.5	Transparencia: generando confianza.....	48
2.5.6	Articulación industrial: produciendo lo que la vivienda requiere.....	49
2.5.7	Eficiencia social: superando la pobreza.....	49
2.6	Líneas de acción programática.....	49
2.6.1	Producción habitacional.....	49
2.6.2	Mejoramiento urbano y rural.....	51
2.6.3	Financiamiento habitacional.....	52
2.6.4	Innovación tecnológica.....	54
2.6.5	Modernización normativa.....	55
2.6.6	Fortalecimiento y posicionamiento institucional.....	56
2.6.7	Promoción habitacional.....	57





CAPÍTULO I

SITUACIÓN ACTUAL

1.1 La vivienda en el Perú (1990-2000)

A partir del año 1991, se inició el proceso de debilitamiento institucional del sector vivienda, cuyos principales hitos fueron:

- a. Una merma notoria de influencia política y de recursos económicos, al haber perdido su rango ministerial.
- b. El mal uso y posterior liquidación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) que desde 1979 hasta 1992 fue el sustento de los programas de vivienda social, junto con la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), también desactivada.
- c. La liquidación de las entidades que brindaban el financiamiento hipotecario para las familias de estratos medios y bajos y el apoyo crediticio para el desarrollo de proyectos de vivienda (Banco Central Hipotecario, Banco de la Vivienda, Mutuales de Vivienda, Cooperativas de Créditos para Vivienda).
- d. La dispersión, en diferentes instancias del aparato estatal, de las entidades encargadas de la instrumentación de políticas como la Superintendencia de Bienes Nacionales, el Banco de Materiales (BANMAT), el Fondo Mivivienda, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), las empresas de Saneamiento, el Registro Predial Urbano (RPU).
- e. La pérdida de su capacidad para generar información técnica actualizada y efectuar investigaciones aplicadas, al haberse reducido el nivel de actividad y el ámbito de influencia del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) y la desactivación del Instituto Nacional de Investigación y Normalización de la Vivienda (ININVI).
- f. La reducción de su ámbito de gestión geográfica, al haberse transferido las Direcciones Regionales de Vivienda y Construcción a los Consejos Transitorios de Administración Regional.
- g. La desvinculación - cuando no el enfrentamiento - con los gobiernos locales, lo que ha significado una superposición de normas y competencias que afectaron tanto al ciudadano como al inversionista.

Todo ello impidió la implementación de políticas nacionales de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y construcción de infraestructura urbana, y condujo al mantenimiento de un marco normativo desfasado. Baste mencionar, como ejemplos de este desfase, la vigencia por más de treinta años de un obsoleto Reglamento Nacional de Construcciones, y el que los procesos de habilitación urbana y de edificación sean regidos por disposiciones que adolecían de gruesas fallas conceptuales, en las que primó la voluntad política de interferir en los fueros municipales antes que en el desarrollo ordenado de nuestras ciudades.

Los gobiernos locales, por su lado, sea por falta de medios económicos o por carencia de capacidades técnicas, no podían dirigir adecuadamente el pronunciado proceso de urbanización que ha sufrido el país, proceso que ha sido liderado por acciones espontáneas, desarrolladas principalmente por las familias de menores recursos.

Este crecimiento desorganizado de nuestras ciudades, que afectaba directamente el desarrollo eficiente del aparato productivo nacional, motivó además la acentuación de las diferencias sociales, de las que las graves carencias de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda son un fiel reflejo; esto generó un uso ineficiente del territorio, como lo revela el hecho que, en el 2001, el 52.2% de la población nacional se ubicaba en la costa, región que solamente representa el 11% del territorio, en tanto que en la selva, que concentra el 58% de la superficie, apenas habitaba el 13% de los peruanos. Es igualmente significativo el que aproximadamente el 53% del Producto Bruto Interno se concentra en la zona central del país, principalmente en Lima, mientras que en el Oriente solamente se produce el 5% del PBI.

En este contexto, las iniciativas para el desarrollo de programas habitacionales se limitaron, en los últimos años, a esfuerzos privados concentrados en los sectores altos y medios de la población urbana, utilizando para ello recursos de la banca privada y del Fondo MIVIVIENDA que, desde su creación hasta julio del 2001, apenas logró la colocación de 1,200 créditos por un monto de US\$ 21 millones, a pesar de contar con recursos que bordeaban los US\$ 500 millones.

El mayor volumen de viviendas correspondió a la llamada autoconstrucción, en la que la asistencia técnica es prácticamente nula y el apoyo financiero formal está a cargo del Banco de Materiales, cuya gestión durante los años noventa estuvo marcada por la politización y la ausencia de criterios técnicos para el diseño de programas de crédito y para la calificación y la aprobación de préstamos. Como consecuencia de ello, la cartera de colocaciones del BANMAT - cercana a los US\$ 900 millones – presentaba, a julio del 2001, una morosidad de 86%.

Quizá el único esfuerzo coherente vinculado con la política habitacional fue la experiencia de formalización de la propiedad predial urbana llevada a cabo por COFOPRI, a partir de 1996, con apoyo del Banco Mundial. Esta formalización permitió entregar, a través del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU), más de 1 millón 100 mil títulos de propiedad, e incorporó con ello a los beneficios de la formalidad a igual número de familias pobres. Este éxito evidente del proyecto, reconocido a nivel mundial como buena práctica de regularización del suelo urbano, no pudo ser articulado con una estrategia integral de mejoramiento de las condiciones físicas y sociales de los asentamientos humanos formalizados.

1.2 Perfil habitacional y barrial (al 2001)

Como consecuencia de la inexistencia de una estrategia articulada, a diciembre del año 2001 el déficit habitacional ascendía a 1'233,000 viviendas. De éste, correspondería a viviendas faltantes 326,000 (26%), y 907,000 (74%) a viviendas existentes pero inadecuadas por características físicas y de hacinamiento (déficit cualitativo).

Los mayores niveles de déficit cuantitativo y cualitativo por características físicas se concentran en los departamentos de Lima 40,9%, Puno 6,6%, Cusco 5,4%, Callao 4,8%, Junín 4,8% y el resto (37,5%) en 19 departamentos.

La inexistencia de una política habitacional deliberada y consistente durante los noventa, originó que la inmensa mayoría de las viviendas de este período (120 mil al año según los datos censales) fueran producidas al margen de la formalidad y carentes de condiciones mínimas de habitabilidad, lo cual se refleja en los siguientes indicadores del parque habitacional encontrado:

- El 45.0% del total de viviendas contaba con dos o menos habitaciones.
- El 45.5% tenía pisos de tierra.
- El 60.8% contaba con abastecimiento de agua mediante red pública dentro de la vivienda.
- El 69.6% tenía alumbrado eléctrico.

Adicionalmente, al 2001, 7,5 millones de personas (el 44% de la población urbana) vivían en alrededor de 7 mil Barrios Urbano Marginales (BUM) de las principales ciudades del país, en condiciones de precariedad física y abandono social, con el riesgo de perpetuar su situación de pobreza o indigencia.

1.3 Una nueva visión (2001-2006)

Desde julio del 2001, el gobierno nacional inició una nueva estrategia para el tratamiento de las demandas habitacionales y barriales y recuperó, para el sector, la importancia estratégica que le correspondía, por su alto impacto en la reactivación económica, en la generación de empleo y en el incremento de los niveles de bienestar de la población. La nueva visión se sustentaba en cuatro factores clave:

- Un **nuevo modelo de gestión habitacional**, más eficiente y sostenible.
- Un **nuevo marco institucional**, coordinado y eficaz.
- Un **nuevo marco normativo** que promueve la creatividad, el bajo costo y preserva la calidad de la construcción.
- Un **Plan nacional de mediano plazo**, coherente e integrado.

1.3.1 El modelo de gestión habitacional

Se trataba de reemplazar al vigente hasta los años noventa, en el que el Estado se encargaba de ejecutar todas las fases del proceso de producción habitacional: diseñaba, normaba, construía, financiaba la construcción, comercializaba las viviendas, otorgaba los créditos hipotecarios y los cobraba.

La nueva propuesta le reservó al Estado un rol promotor y facilitador de la iniciativa privada, a la que se entregó la ejecución de la política habitacional. Sería el sector privado inmobiliario-constructor (empresas inmobiliarias, pequeñas y medianas constructoras, profesionales independientes) el encargado de diseñar, construir y comercializar los programas habitacionales. El financiamiento de la construcción y el otorgamiento de los créditos hipotecarios quedaban a cargo de las instituciones financieras privadas (bancos comerciales, financieras, cajas municipales y rurales, cooperativas de ahorro y crédito).

1.3.2 El marco institucional

Comprendiendo que la dispersión del sector, alentada desde los noventa, constituía una fuerte limitación para la ejecución de la política de vivienda, se tuvo una clara conciencia de la necesidad de recuperar la institucionalidad del Sector Vivienda. Para el efecto, se dictaron las siguientes disposiciones:

- Declarar de **interés nacional** la ejecución de actividades destinadas a promover el acceso de toda la población a la vivienda digna y crear una Comisión de Coordinación encargada del seguimiento de estas actividades (D.S.010-2002-MTC de 20 de marzo de 2002). La Comisión es presidida por el Viceministro de Vivienda y la integran el Viceministro de Saneamiento, el Secretario Ejecutivo del Fondo Mivivienda, el Presidente del Directorio del Banco de Materiales, el Superintendente de Bienes Nacionales y el Coordinador Nacional de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Se trató del primer esfuerzo por integrar, en una sola instancia, a todas las entidades del gobierno nacional vinculadas directamente con el tema habitacional y urbano.
- Crear el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Ley 27779 de 11 de junio de 2002), como ente rector y ejecutor de política en temas de vivienda, construcción, desarrollo urbano y saneamiento, al cual se adscriben el Fondo Mivivienda y el Banco de Materiales, entre otras entidades. Con esta decisión, el sector vivienda recupera su rango ministerial e integra bajo su administración a las instituciones del Estado encargadas del financiamiento de la vivienda.

Esta propuesta de fortalecimiento institucional se ha consolidado con la transformación del Fondo Mivivienda en una empresa estatal de derecho privado (Ley 28579 del 09 de julio del 2005), que contribuirá notablemente a la sostenibilidad del financiamiento hipotecario para vivienda social al menos durante los siguientes diez años.

En este mismo esquema, el Banco de Materiales SAC - BANMAT, además de haber ido mejorando su gestión administrativa y perfeccionando los procesos de otorgamiento de créditos, se ha ido encargando de los Proyectos Piloto Techo Propio, los Proyectos de Producción Urbana Primaria y de Mejoramiento Integral de Barrios. Ha optimizado la utilización de los recursos del Fondo de Apoyo Social con su participación en el cofinanciamiento de los Proyectos de Mejoramiento Integral de Barrio. Asimismo, ha implementado el Programa Mi Mercado con el que da inicio a su accionar a través de la intermediación financiera.

- Conformar la Comisión Consultiva de Vivienda (R.M. N° 004-2002-VIVIENDA del 28 de julio de 2002) integrada por representantes de los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros, de las Asociación Peruana de Consultoría, de las principales Universidades del País, de la Cámara Peruana de la Construcción, de la Federación de Trabajadores de Construcción Civil y de la sociedad civil. Este cuerpo colegiado ha emitido opinión sobre los principales instrumentos de la política habitacional y los ha respaldado con su solvencia técnica y representatividad, lo que ha permitido contribuir notablemente en su implementación y en la sensibilización de los agentes económicos, políticos y sociales hacia los objetivos del sector.
- Implementar los subsidios directos habitacionales, mediante la aprobación de la ley de creación del Bono Familiar Habitacional (Ley 27829 del 20 de setiembre de 2002) que implicó un cambio cualitativo de trascendencia en el abordaje del problema de la vivienda social. Con anterioridad al BFH, que es una ayuda directa, transparente y focalizada en las familias pobres, el apoyo del Estado se otorgaba mediante subsidios indirectos, indiscriminados y desfocalizados a la demanda y a la oferta de vivienda.

Este cambio estratégico fue consolidado con la creación de los Bonos de Mejoramiento Barrial (D.S. 004-2004-VIVIENDA del 27 de marzo de 2004) para la ejecución de proyectos integrales de mejoramiento de barrios marginales en las principales ciudades del país.

1.3.3 El marco normativo

Dado el nivel de obsolescencia de las normas técnicas y administrativas que regían la actividad edificatoria y de vivienda, se dieron una serie de disposiciones destinadas a modernizarlas, pero cuidando de no interferir con las competencias normativas de los gobiernos locales. Las principales normas aprobadas son las siguientes:

- Reglamento de Construcción y Habilitación Urbana Especial (D.S. N° 030-2002-MTC del 30 de junio de 2002), para flexibilizar las condiciones de diseño y construcción de viviendas sociales y hacer posible, de esta manera, una oferta habitacional de calidad y consistente con la capacidad de compra de familias de ingresos medios y bajos.
- Programa de Proyectos Piloto de Vivienda (D.S. N° 019-2002-MTC del 10 de mayo de 2002) financiado con recursos del Banco de Materiales SAC, para impulsar la utilización de nuevas propuestas de diseño urbano y de vivienda, el empleo de nuevas tecnologías de construcción y el uso de terrenos subutilizados del Estado para generar vivienda para familias pobres.
- Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (D.S. 027-2003-VIVIENDA del 06 de octubre de 2003), que estableció un marco normativo homogéneo y simplificado a nivel nacional para la formulación de instrumentos de planeamiento y gestión urbanos a cargo de los gobiernos locales, con el propósito de promover las inversiones urbanas.
- Reglamento de la Ley General de Habilitaciones Urbanas, Texto Único Ordenado, aprobado por D.S. N° 010-2005-VIVIENDA del 12 de mayo de 2005, que aclaró el procedimiento para el otorgamiento de licencias de habilitaciones urbanas.
- Reglamento de la Ley de Regularización de Edificaciones y Declaratoria de Fábrica (D.S. N° 011-VIVIENDA-2005 del 13 de mayo de 2005) que fijó modificaciones sustantivas a la norma que regula sobre todo el otorgamiento de licencias de construcción, lo cual procuró su simplificación y flexibilización.
- Reglamento Nacional de Edificaciones (D.S. N° 015-2004-VIVIENDA del 06 de setiembre del 2004 y R.M. N° 290-2005-VIVIENDA del 26 de noviembre del 2005), decretos que establecen el índice y la nueva norma técnica de edificaciones, respectivamente, reemplazando al Reglamento vigente desde los años setenta. El RNE es concebido como un compendio integrado de normas técnicas con el que se pretende registrar los avances de la tecnología de diseño y construcción obtenidos en los últimos cuarenta años; reducir al máximo la ambigüedad de las normas a fin de facilitar la aprobación de proyectos; conceder a los profesionales que diseñan y construyen una parte significativa de la responsabilidad sobre la calidad y seguridad de las edificaciones; y establecer parámetros técnicos que vayan de acuerdo a los nuevos requerimientos habitacionales y urbanos.
- Resolución Ministerial N° 297-2005-VIVIENDA, que autoriza al Directorio del BANMAT para que, en ejercicio de sus atribuciones, apruebe la utilización de recursos a los que se refiere el artículo 3° de la Ley N° 27205 para el “Sistema de Reforzamiento de Vivienda Rural de Pobladores de Menores Ingresos y con Mayor Riesgo Sísmico”, con el objeto de definir proyectos piloto en el medio rural para aplicar soluciones con tecnología apropiada en el reforzamiento y, en su caso, mejoramiento y reconstrucción de viviendas.

1.3.4 El plan nacional de mediano plazo

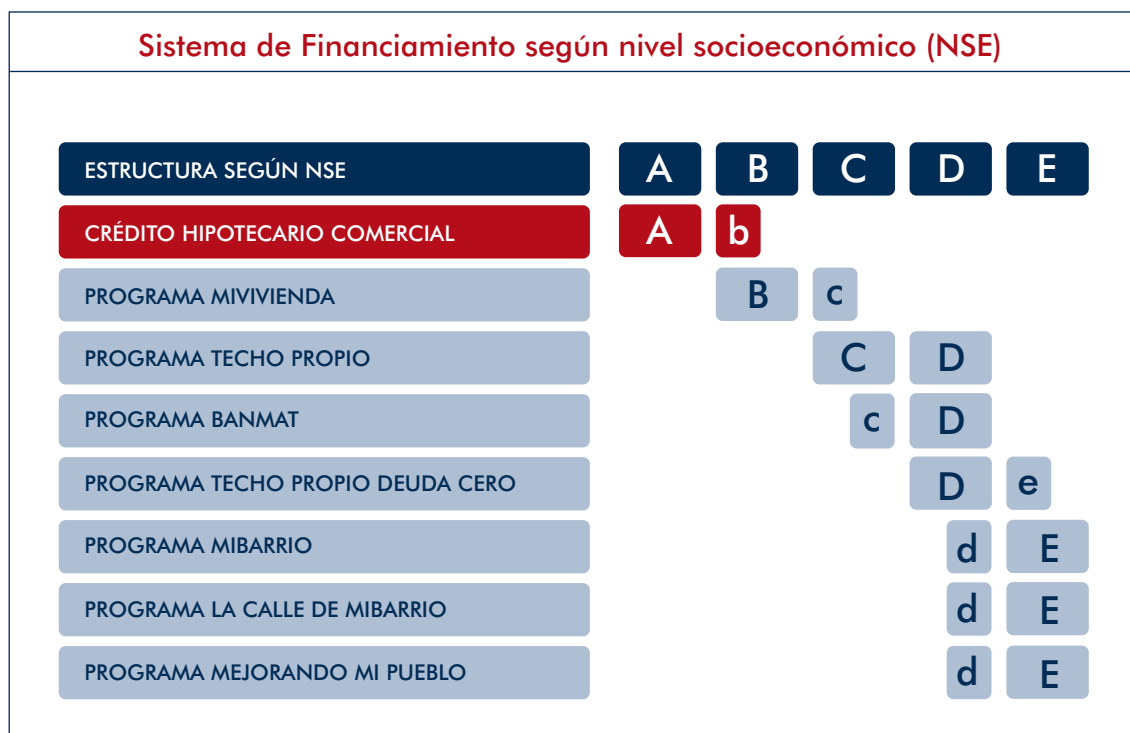
Como ya se ha mencionado, el Plan Nacional de Vivienda “Vivienda para Todos” se concibió como un instrumento de planeamiento y gestión de la política habitacional hasta el 2007. Se fijó tres objetivos:

- Reducir el déficit habitacional de arrastre y absorber la demanda residencial derivada de la formación de nuevos hogares.
- Impulsar la producción habitacional, reducir sus costos y facilitar su adquisición.
- Mejorar o recuperar áreas urbanas en proceso de consolidación, subutilizadas o deterioradas.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se implementó una estructura de seis programas, cada uno de ellos destinado a atender a un determinado segmento socioeconómico (ver cuadro adjunto), consagrando de esta manera la propuesta de satisfacción integral del problema habitacional y de precariedad urbana expresada en el nombre del Plan: Vivienda para Todos.

El planteamiento general de cada programa consiste en complementar el esfuerzo de las familias (el ahorro previo) con el apoyo directo otorgado por el Estado (subsidios habitacionales o barriales y, en el caso del Programa Mivivienda, el Premio del Buen Pagador) y, de ser requerido, con un crédito hipotecario complementario.

Como se aprecia en la ilustración, los programas que conforman el Plan benefician directamente a familias que pertenecen a los niveles socioeconómicos B, C, D y E que involucran a más del 85% de la población urbana del país. Más aún, hay que indicar que la consolidación del programa MIVIVIENDA ha permitido, a su vez, la diversificación de productos financieros inmobiliarios por parte de los bancos privados, y ha favorecido de manera indirecta a una parte importante del 15% restante de la población.



1.4 Metas alcanzadas (2001-2005)

Luego de cincuenta y cuatro meses de implementación de la nueva visión estratégica para abordar el problema de la vivienda y de treinta y tres meses de vigencia del Plan Nacional “Vivienda para Todos”, pueden apreciarse avances significativos que se expresan en los siguientes logros alcanzados en lo físico, en lo económico y en lo social:

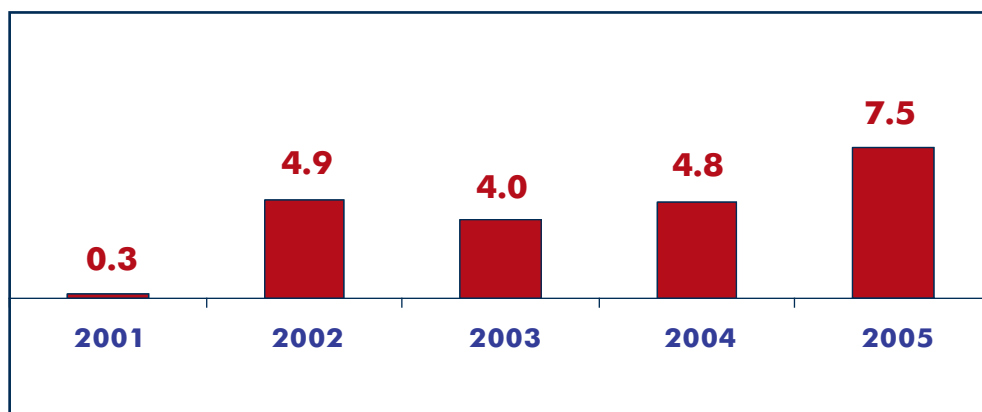
1.4.1 Metas físicas alcanzadas

- 82 mil viviendas nuevas, construidas a través de los Programas MIVIENDA, Techo Propio y BANMAT.
- 18 mil viviendas nuevas construidas con financiamiento privado, 49 mil viviendas mejoradas a través del Programa de Vivienda Progresiva del BANMAT.
- 15 mil familias beneficiadas con obras de infraestructura urbana y desarrollo social a través de Programas MiBarrio y La Calle de Mi Barrio.
- Construcción de dos mercados a través del Programa Mi Mercado, en beneficio de cerca de 2 mil familias.

1.4.2 Metas económicas y sociales alcanzadas

- 5,923 millones de soles de inversión en vivienda y mejoramiento urbano.
- 4,723 millones de soles de créditos hipotecarios.
- 616 mil empleos generados. 206 mil empleos directos y 410 mil indirectos.
- 2 millones 569 mil personas beneficiadas con vivienda o empleo.
- 52 meses (a diciembre de 2005) de crecimiento sostenido de la construcción con un incremento acumulado de 23 % desde el 2001 (ver gráfico adjunto).

Evolución anual del PBI Construcción



1.5 Limitaciones

A pesar de que los indicadores mostrados reflejan una consolidación de la política habitacional implementada, es evidente que la magnitud de los déficit habitacionales y urbanos no se han reducido en una magnitud significativa. Esto obliga a plantear objetivos de largo plazo - de allí la necesidad de un nuevo Plan hasta el 2015 - y el ajuste de los instrumentos que conforman la política de vivienda con miras a superar las dificultades encontradas en esta primera etapa de aplicación, siendo las más relevantes las siguientes:

- Incapacidad de las familias potencialmente beneficiarias de los programas habitacionales para completar el ahorro previo requerido como cuota inicial. En efecto, estudios de mercado efectuados por empresas independientes revelan que el 54% de quienes podrían aplicar al programa Mivivienda y 79% de quienes desean postular al programa Techo Propio, tienen capacidad de pagar las cuotas mensuales pero no cuentan con el dinero suficiente para efectuar la cancelación de la cuota inicial de los créditos hipotecarios.
- Insuficiencia de la oferta habitacional del Programa MIVIVIENDA en las ciudades del interior y en los estratos de ingresos medio-bajos (viviendas de menos de 18 mil dólares) y del Programa Techo Propio en Lima Metropolitana.
- Debilidad financiera y económica de muchas empresas promotoras, sobre todo las enfocadas en Techo Propio, lo que retrasa la culminación de los proyectos y afecta la credibilidad del programa.
- Dificultades notorias para la ejecución de proyectos habitacionales, sobre todo los que se ejecutan en el marco del Programa Techo Propio, por la demora e impredecibilidad de los trámites de zonificación, de la aprobación de licencias de habilitación urbana y construcción y de la de factibilidad de servicios públicos y registrales. Este nivel de incertidumbre es un factor discriminante en la decisión de desarrollar o no proyectos de interés social, dados los bajos márgenes unitarios que se manejan en este tipo de emprendimientos.
- Reticencia de las instituciones financieras de mayor dimensión por involucrarse en el financiamiento de proyectos habitacionales en muchas ciudades del interior del país y de aquellos dirigidos al Techo Propio. Igualmente, existen dificultades para la calificación crediticia de familias que no cuentan con ingresos demostrables mediante boletas de ingresos.
- Imposibilidad de las instituciones de microfinanciamiento (cajas municipales y rurales, EDPYME) para acceder a mayores líneas de crédito del Fondo Mivivienda, debido a sus limitaciones patrimoniales y de riesgo.
- Desconfianza de los agentes económicos y sociales en la sostenibilidad de los programas que conforman el Plan Nacional, por el agotamiento de la colocación primaria del Fondo Mivivienda, la incertidumbre respecto al rol del Banco de Materiales y sobre la disposición de recursos a largo plazo para solventar los subsidios directos habitacionales y barriales.
- Dificultades para intervenir en procesos de destugurización en el marco del Programa Techo Propio, debido a la falta de saneamiento físico-legal de los inmuebles, a la debilidad financiera de las entidades técnicas ejecutoras y a las limitaciones impuestas por el carácter monumental de los centros históricos del país.
- Insuficiente número de entidades técnicas interesadas en promover proyectos de mejoramiento de vivienda y construcción en lote propio o aires independizados, en el marco del Programa Techo Propio. Debilidad financiera de las pocas entidades inscritas y limitaciones técnicas y presupuestarias de los gobiernos locales.
- Reducida articulación del sector fabril vinculado con los materiales y servicios de construcción con la política habitacional. Existencia de productos de baja calidad, nacionales e importados.

- Escasez de información sistemática y confiable sobre la realidad habitacional y barrial, lo cual dificulta la toma de decisiones empresariales y el monitoreo de los programas habitacionales.
- Persistencia de la cultura de la informalidad y de la ocupación de tierras públicas y privadas como formas aceptadas socialmente de acceso al suelo.
- Insuficiente nivel de coordinación entre la política de vivienda, la de formalización de propiedad informal y la de saneamiento, así como con los programas que desarrollan otros sectores enfocados en la superación de la pobreza.
- Debilidades en los procesos internos de aplicación de los Programas Techo Propio, Mivivienda y MiBarrio, que retrasan los desembolsos y la ejecución de los proyectos.
- Dificultades para la aprobación de proyectos de mejoramiento integral de barrios en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y exigencia de someter a las obras de habilitación urbana y edificación desarrolladas por promotores privados a la evaluación del SNIP.
- Incipiente intervención del sector vivienda en el área rural, que complemente los programas de saneamiento y electrificación rural.







CAPÍTULO II

POLÍTICA DE VIVIENDA

2.1 Principios fundamentales

2.1.1 La vivienda, un asunto de carácter múltiple

Se entiende que la atención de la demanda habitacional de una parte significativa de la población peruana requiere de la consolidación de una política de largo plazo que contemple obligatoriamente el carácter múltiple del problema de la vivienda: comprende aspectos económicos, financieros, legales, sociales, ambientales, tecnológicos, institucionales y de mercado.

2.1.2 La vivienda, lo urbano y lo rural

Una política de vivienda integral debe contemplar - en el ámbito urbano - intervenciones destinadas a favorecer el crecimiento orgánico de los centros de población y, sobre todo, la integración física y social de los barrios urbano-marginales.

En el espacio rural, las acciones de política habitacional no pueden limitarse a superar las carencias físicas de las viviendas y del entorno, sino que han de dirigirse también a contribuir al incremento de la productividad y sostenibilidad de las actividades económicas que expresan la ruralidad.

2.1.3 La vivienda y la institucionalidad

Una política de estado que promueva el acceso de las familias - sobre todo las que se encuentran en condición de pobreza o indigencia - a una vivienda digna y a mejores condiciones de su entorno urbano o rural constituye un factor estratégico para el fortalecimiento de las convicciones ciudadanas, de la autoestima, del sentido de nación, de la formalidad y de la confianza en las instituciones democráticas.

2.1.4 La vivienda y el desarrollo económico

Si la política habitacional es capaz de articular eficientemente los medios económicos, financieros, productivos y de mercado de los agentes económicos, de las familias y del Estado, se convierte en un elemento clave para el crecimiento económico sostenible y articulado y el fortalecimiento de

la competitividad del país. En tal virtud, las oportunidades que ofrezca y los requerimientos que demande el sostenimiento de la política de vivienda deben ser prolijamente contemplados en el diseño de los planes y programas macroeconómicos

2.1.5 La vivienda y la superación de la pobreza

Por su capacidad de generar empleo - en especial el no calificado - pero particularmente por su impacto directo en la mejora de las condiciones de vida de las familias, los programas de vivienda y de mejoramiento urbano y rural se convierten en instrumentos de primer orden en la superación de la pobreza y de la indigencia.

2.1.6 La vivienda y la descentralización

La política habitacional, por tener como ámbito todo el territorio nacional, por su capacidad de movilizar inversiones tanto en las áreas urbanas como rurales - en las de extrema pobreza cuanto en las más consolidadas - y por la necesidad de comprometer en su ejecución a agentes locales, públicos y privados, puede contribuir notablemente con la descentralización económica y política del país.

2.2 Misión

Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de la población nacional, urbana y rural, mediante:

- la consolidación del sector vivienda como un factor de desarrollo económico y de distribución de riqueza: **más inversión, más empleo, más ingresos, menos pobreza;**
- su contribución a la elevación de los estándares de calidad de vida: **mejor hábitat, más seguridad, más salubridad; y,**
- la creación de condiciones que posibiliten estilos de vida caracterizados por la integración y cohesión familiar y social: **mayor estabilidad, menos violencia, más solidaridad, más ciudadanía.**

2.3 Objetivos

2.3.1 Objetivos generales

- a. Consolidar la reducción del déficit habitacional de arrastre, y absorber la demanda residencial derivada de la formación de nuevos hogares.
- b. Superar las condiciones de precariedad de las familias que habitan barrios urbanos subestándar y en las zonas rurales del país.
- c. Impulsar la producción habitacional de bajo costo y óptima calidad, tanto en el área urbana como en la rural.
- d. Contribuir al crecimiento ordenado de los centros poblados, al fortalecimiento de sus áreas en consolidación y a la recuperación de las deterioradas o subutilizadas.
- e. Coadyuvar a la estrategia nacional para la superación de la pobreza e indigencia.

2.3.2 Objetivos específicos

- a. Facilitar el acceso al suelo y promover las inversiones inmobiliarias con fines residenciales, especialmente las dirigidas a familias pobres.
- b. Estimular la producción de soluciones habitacionales de calidad que contemplen todas las formas de dotarse de vivienda.
- c. Propiciar la integración física y social de las familias que habitan en barrios marginales así como la recuperación de las condiciones de habitabilidad de las que viven en áreas tugurizadas o deterioradas de los centros urbanos del país.
- d. Contribuir a superar la vulnerabilidad física y económica de las familias que habitan las áreas rurales del país.
- e. Establecer un sistema integral de financiamiento que incentive la demanda de vivienda en todos segmentos sociales, fortalezca a los agentes vinculados a la producción de soluciones habitacionales e incorpore nuevas fuentes de fondeo al mercado de vivienda.
- f. Asegurar la modernización del marco normativo institucional que rige el uso del suelo, así como el diseño, la producción y la formalización de edificaciones, con la finalidad de incentivar la inversión urbana y garantizar la calidad y seguridad de lo construido.
- g. Incentivar el desarrollo de nuevas tecnologías de diseño y edificaciones, así como la normalización y estandarización de productos y servicios vinculados con la actividad edificatoria.
- h. Coordinar la política habitacional con aquellas relacionadas con el desarrollo urbano, la dotación de servicios públicos, equipamiento e infraestructura urbana.
- i. Impulsar una mayor participación de los gobiernos regionales y locales en la ejecución de la política habitacional, para permitir la paulatina transferencia de competencias en la materia.
- j. Asegurar la permanente adhesión de los agentes políticos, sociales y económicos así como de la población en general, a los fines y objetivos de la política habitacional y a la cultura de la formalidad.
- k. Garantizar el fortalecimiento de los organismos encargados de la formulación y ejecución de la política habitacional.

2.4 Metas

2.4.1 Metas físicas

Con la aplicación del Plan Nacional de Vivienda 2006-2015, se espera desarrollar aproximadamente 2 millones doscientas cuatro mil acciones de producción habitacional y mejoramiento urbano, distribuidas de la siguiente manera:

- La construcción de 632 mil viviendas y el mejoramiento de 348 mil viviendas en el área urbana.
- El mejoramiento urbano de 2,900 barrios marginales en los que habitan 723 mil familias.

- La realización de acciones de mejoramiento habitacional y desarrollo social y productivo en 1,000 centros poblados, con las que se dará atención de 501 mil familias en el área rural.

Adicionalmente, se espera conseguir que estas acciones beneficien a 9 millones 922 mil personas, de las cuales el 80% vive en pobreza o en pobreza extrema y el 60% vive fuera de Lima Metropolitana.

Finalmente, las intervenciones de mejoramiento urbano implicarán la integración física y social de 723 mil familias en barrios urbano-marginales y 501 mil familias previstas en el área rural.

2.4.2 Metas económicas

El esfuerzo económico que demandaría el logro de las metas físicas en el periodo 2006-2015, ascendería a **13 mil 580 millones de dólares**, de los cuales aproximadamente el 30% debería invertirse en los primeros cinco años. Este esfuerzo podrá efectuarse a partir de las siguientes fuentes:

- **US\$ 2,219 millones** provendrán de los ahorros de las familias.
- **US\$ 3,503 millones** para subsidios, financiados con recursos del gobierno central, de los gobiernos regionales y locales, y de la cooperación internacional.
- **US\$ 5,989 millones** en créditos hipotecarios provenientes de fondos privados, de los cuales aproximadamente el 40% requerirá de algún fondo de cobertura estatal.
- **US\$ 1,869 millones** provendrán de créditos hipotecarios provenientes de fondos estatales.

El mayor esfuerzo financiero para el logro de las metas, 60%, corresponde al sector privado, a través del ahorro de las familias y los créditos hipotecarios del sistema financiero. Concorre a este esfuerzo el sector público, principalmente mediante el otorgamiento de subsidios y de créditos hipotecarios complementarios, que constituyen el 26% y el 14%, del financiamiento.

Adicionalmente, de lograrse este resultado, ello podría significar aproximadamente 3.7% del Producto Bruto Interno en el primer quinquenio de aplicación del plan y 5.9% en el segundo.

2.4.3 Metas sociales

La meta previsible de generación de empleo podría alcanzar la cifra de 1 millón 563 mil nuevos puestos de trabajo directos y aproximadamente 3 millones 072 mil indirectos, haciendo un total 4 millones 635 mil puestos de trabajo.

De otro lado, al beneficiar directamente a 7 millones 376 mil personas pobres o indigentes (casi el 50% del total), se estaría contribuyendo notablemente a reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema del país.

2.5 Estrategias

2.5.1 Integralidad: vivienda para todos

Al ser la vivienda un bien indispensable para toda la población nacional, el Plan Nacional se propone generar oportunidades para facilitar su acceso, mediante soluciones habitacionales:

- Destinadas a familias de **todos los niveles socioeconómicos**, considerando sus hábitos de vida y posibilidades económicas.
- Que contemplen **todas las formas** de dotarse de vivienda: adquisición de vivienda nueva, construcción sobre sitio propio, mejoramiento de vivienda, y arrendamiento de vivienda.
- En **todo el territorio nacional**, en áreas rurales y urbanas, y dentro de éstas últimas, tomando en cuenta las características de las zonas de expansión, las consolidadas y las deterioradas.
- Que respondan a criterios establecidos de adecuación ambiental, seguridad, composición, superficie y habitabilidad.

2.5.2 Progresividad: más apoyo para los que menos tienen

La estructura socioeconómica actual del país sugiere que, para acceder a condiciones habitacionales, más del 85% de la población – es decir no solamente los pobres e indigentes - requiere del apoyo del Estado, aunque ciertamente en diferente magnitud. En tal virtud, el Plan Nacional debe asegurar que la ayuda estatal sea progresiva: a mayor necesidad, mayor prioridad.

Para los próximos años, los sectores prioritarios por atender con las acciones del Plan Nacional de Vivienda 2006-2015 serán:

- Las familias asentadas en barrios urbano-marginales.
- Las familias que habitan viviendas tugurizadas de las áreas centrales de las principales ciudades del país.
- Las familias pobres e indigentes de las áreas rurales.
- Los nuevos hogares que se formen, especialmente los de sectores socioeconómicos de menores ingresos.

No obstante reconocer las condiciones de precariedad de la gran mayoría de la población, el apoyo estatal debe otorgarse también como un estímulo al ahorro y al esfuerzo constructor de las familias.

2.5.3 Subsidiariedad: atiende el más eficiente, al que está más cerca

El esfuerzo para alcanzar los propósitos cualitativos y cuantitativos definidos por la Política Nacional de Vivienda necesita de la activa participación de la población y las familias, los agentes económicos, la sociedad civil y el Estado, mediante la adopción de actitudes favorables al cambio de los procesos que intervienen en la comercialización, producción y financiamiento habitacional.

El Estado cumple un rol facilitador y promotor de la iniciativa de los demás agentes que son los que fundamentalmente deben encargarse del diseño, la ejecución, la comercialización y el financiamiento de los programas habitacionales y de mejoramiento urbano y rural contemplados en el Plan Nacional.

Para tal fin, el sector estatal otorga medios de financiamiento, subsidios directos, un marco normativo, facilidades fiscales, información actualizada y recursos tecnológicos, especialmente suelo urbano.

Sin embargo, frente a la ausencia de otros agentes, el Estado puede asumir temporalmente el rol de ejecutor, pero previendo que sus intervenciones contemplen mecanismos de fortalecimiento institucional, asistencia técnica e información que faciliten ulteriormente la presencia de otros agentes.

No obstante que el nivel de operación alcanzado hasta la fecha por los programas y actividades que componen la política de vivienda ha permitido la concentración de las funciones asignadas al Estado en el gobierno nacional, se prevé que, durante la ejecución del Plan Nacional al 2015, varias regiones e incluso algunas provincias habrán consolidado una importante demanda habitacional efectiva, lo que haría necesaria la transferencia gradual de competencias. El Plan Nacional debe establecer mecanismos de acreditación de capacidades y de asistencia técnica para dicho fin.

2.5.4 Enfoque de mercado: equilibrando la oferta y la demanda

La vivienda constituye, para la inmensa mayoría de la población, el bien material de más difícil adquisición, puesto que involucra una parte significativa de los recursos familiares regulares y la necesidad imperiosa de recurrir a medios de financiamiento de largo plazo.

De otro lado, la producción de viviendas requiere de la concurrencia eficiente de una serie de agentes (diseñadores, constructores, industriales, comerciantes, consultores, entidades financieras y estatales) y recursos materiales (suelo, servicios básicos, insumos, maquinarias y servicios de construcción); así como la existencia de un marco regulatorio que garantice la calidad y seguridad de las edificaciones (autorizaciones municipales, normas técnicas de diseño, construcción y fabricación, instrumentos de formalización de la propiedad).

En este contexto, la política de vivienda debe estructurarse alrededor de un enfoque de mercado, propiciando la incorporación de un mayor número de familias a la demanda habitacional a la vez que impulsando el crecimiento y sostenibilidad de la oferta de viviendas.

El Plan Nacional debe contemplar mecanismos financieros, fiscales, comerciales, normativos y tecnológicos para complementar el esfuerzo de las familias por acceder al mercado habitacional, a la par que instrumentos que estimulen el interés de los agentes económicos y sociales por integrarse a la cadena de producción de viviendas.

2.5.5 Transparencia: generando confianza

Un plan de largo plazo solamente es sostenible si es que su vigencia es legitimada por la credibilidad que inspira entre los diferentes agentes económicos, sociales y políticos que participan en su formulación e implementación.

Con este propósito, el Plan Nacional de Vivienda debe considerar mecanismos que garanticen la transparencia de su ejecución, promuevan la confianza de los agentes y permitan la evaluación y el control de sus resultados. En este objetivo de generar confianza, son particularmente importantes:

- La seguridad de contar con recursos para financiar el plan.
- La transparencia en el otorgamiento de los subsidios y ayudas estatales.
- La estabilidad y racionalidad del marco técnico-administrativo.

- La seguridad jurídica de los derechos de propiedad.
- La disponibilidad y el libre acceso de información sobre el mercado habitacional.
- La disponibilidad de servicios públicos.
- El aseguramiento de la calidad de los materiales de construcción.
- La idoneidad de los agentes que participan en la producción de viviendas.
- La vigencia de los derechos del vendedor y del comprador de viviendas.

En este contexto, durante la aplicación del Plan Nacional, es necesario contar con un permanente soporte de comunicación a través de medios masivos, institucionales y especializados.

2.5.6 Articulación industrial: produciendo lo que la vivienda requiere

La producción habitacional en gran escala repercute, a su vez, en los niveles de producción y comercialización de materiales, equipos, herramientas y componentes para la construcción y mejoramiento de viviendas. Por ello, el Plan Nacional de Vivienda debe articularse con la política industrial y comercial para generar una mayor fluidez productiva, un incremento de la productividad, una mejora en la calidad de los bienes y servicios y una reducción de los costos de producción.

Paralelamente, el Plan debe incentivar la paulatina normalización de materiales y servicios, la estandarización de componentes, así como la acreditación de la solvencia técnica y económica de las entidades que intervienen en el proceso de producción habitacional.

2.5.7 Eficiencia social: superando la pobreza

Con el propósito de hacer más eficiente la inversión que destina el Estado a la estrategia de superación de la pobreza, resulta necesario coordinar los programas de vivienda con subsidio directo, los de mejoramiento de barrios urbano-marginales y los de vivienda rural, con los otros programas que se focalizan en los pobres e indigentes. Es particularmente relevante la necesidad de coordinación con los planes de saneamiento básico y de formalización de la propiedad urbana y rural con los Gobiernos Locales, teniendo en cuenta, para el caso de la propiedad urbana, el nuevo rol conferido a COFOPRI para con éstos.

2.6 Líneas de acción programática

Para el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias del Plan Nacional 2006-2015, se han diseñado siete Líneas de Acción Programática las que, a la luz de la experiencia reciente, describen ya las principales acciones de política habitacional a emprender.

2.6.1 Producción habitacional

- a. Asegurar la disposición de suelo urbano para la atención de la demanda habitacional y de equipamientos urbanos, previendo sobre todo que pueda contarse con suelo para el desarrollo de programas habitacionales dirigidos a familias de bajos ingresos. Para ello, será necesario contar con una Bolsa de Tierras Urbanas, que pueda incorporar:

- Terrenos de dominio privado del Estado, particularmente en áreas de expansión urbana.
- Terrenos de propiedad de los gobiernos locales y regionales.
- Terrenos de propiedad de entidades del Estado en liquidación.
- Terrenos correspondientes a instalaciones militares, que se localicen dentro de las áreas de expansión urbana de mediano plazo.
- Terrenos de comunidades campesinas localizados en las áreas de expansión urbana.
- Terrenos urbanos ubicados en antiguas zonas industriales en proceso de abandono.
- Inmuebles abandonados que puedan reciclarse con fines de vivienda.
- Inmuebles de entidades estatales ocupados por tugurios.
- Terrenos o inmuebles de propiedad privada no utilizados y que tengan vocación residencial.

Los predios de propiedad estatal que sean declarados prioritarios con fines de vivienda serán incorporados a la Bolsa de Tierras. Los de los gobiernos regionales y locales podrán servir para solventar Programas de Vivienda regional o municipal. Los de propiedad particular aportados voluntariamente por sus propietarios, bajo el esquema de transferencia onerosa o joint-venture.

b. Promover el desarrollo de proyectos inmobiliarios, prioritariamente para vivienda social, en los terrenos e inmuebles que conforman el Bolsa de Tierras, mediante los siguientes Programas:

- De Producción Urbana Primaria (PUP), en áreas de expansión urbana. A través del PUP, el Estado invierte en la habilitación urbana de “macrolotes” que luego son vendidos a operadores privados para que construyan y comercialicen proyectos de vivienda social y equipamiento urbano complementario.
- De Transferencia de Terrenos Urbanizados (TTU), en áreas consolidadas, donde se identifique una demanda habitacional insatisfecha. Mediante el TTU se transfiere, a título oneroso y sin ninguna inversión del Estado, terrenos a operadores privados, condicionando la misma al desarrollo de proyectos cuyo producto residencial sea consistente con los objetivos de la política habitacional.
- De Proyectos Piloto de Vivienda (PPV), en áreas deterioradas en donde no se advierte interés del sector privado por intervenir. El PPV permitirá, subsidiariamente, invertir recursos del Estado para la construcción y comercialización de proyectos de vivienda de interés social.
- De Destugurización sobre predios de propiedad estatal, a través del cual el Estado facilitará el otorgamiento de créditos a operadores privados para la recuperación de tugurios, dotando de vivienda nueva o mejorada a sus ocupantes en el mismo inmueble o relocalizándolos. Estos proyectos deberán asociarse necesariamente al Programa Techo Propio.
- De Reciclaje de Edificaciones públicas o privadas, a través del cual se facilita a operadores privados el otorgamiento de créditos para el desarrollo de proyectos de vivienda social.

La consolidación de estos programas permitirá también orientar una inversión descentralizada de vivienda social, lo que incrementará la oferta habitacional en las ciudades del interior.

- c. Estimular el crecimiento vertical u horizontal residencial mediante la agregación de nuevas unidades de vivienda en los aires o en áreas libres de una vivienda ya producida o existente. Para el efecto, será necesario:
 - Asegurar un número creciente de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) para esta modalidad.
 - Impulsar la participación de los gobiernos locales, mediante Programas Municipales de Vivienda, encargados de la organización de la demanda y la facilitación de proyectos.
 - Promover el desarrollo de Entidades Técnicas locales, que sirvan de soporte a la construcción y supervisión de los proyectos.
- d. Identificar, proponer e impulsar, de manera coordinada y concertada, la dotación o complementación de infraestructura urbana (abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, alumbrado doméstico y público, comunicaciones); equipamiento urbano social (salud, educación y recreación); económico (industria, comercio, turismo); institucional (seguridad, justicia) y protección ambiental urbana.
- e. Facilitar a la población urbana y rural el acceso, uso y disfrute de los espacios públicos libres de carácter cívico, deportivo, natural y zonas verdes, respecto de estándares mínimos preestablecidos.

2.6.2 Mejoramiento urbano y rural

- a. Consolidar el proceso de integración física y social de los barrios urbano-marginales, a fin de garantizar la sostenibilidad del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) en sus diferentes modalidades, mediante:
 - La declaratoria de interés nacional del PMIB, de tal manera que se asegure su sostenibilidad en el tiempo.
 - La creación de Programas Regionales y Provinciales de Mejoramiento Integral de Barrios, que propicien la utilización de recursos del canon y regalías, entre otros, en los barrios urbano marginales de sus circunscripciones.
 - La implementación de fondos fideicometidos para proyectos de MIB, con aportes de empresas privadas de presencia predominante en determinadas regiones y de la cooperación internacional (Fondos Contravalor y No Reembolsables).
 - El establecimiento de un marco específico para la evaluación de Proyectos de MIB en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- b. En este escenario, el rol del Gobierno Nacional deberá ir migrando paulatinamente de la ejecución directa a la indirecta, bajo las siguientes premisas:
 - La reestructuración permanente del ámbito de intervención directa del Gobierno Nacional, focalizando la ejecución de proyectos en aquellas circunscripciones en las que no existan programas regionales o provinciales en marcha.

- La asignación de recursos para complementar los que efectúen los gobiernos regionales o provinciales en los programas que administren, o los que se impulsan a través de la cooperación internacional o el sector privado. Estos recursos constituyen el aporte del Estado a los Bonos de Mejoramiento Barrial (BMB), entendiéndose que deben financiar una parte minoritaria de ellos.
 - El establecimiento de un sistema nacional de capacitación, acreditación, seguimiento y evaluación de programas de mejoramiento integral de barrios, para garantizar que todas las intervenciones se ejecuten bajo los principios de la política nacional.
- c. Impulsar el Programa Integral de Mejoramiento de Viviendas y Pueblos Rurales (Mejorando Mi Pueblo) que contemple:
- La ejecución de proyectos integrales de mejoramiento o construcción de vivienda, recuperación del entorno rural y acciones de desarrollo productivo y social.
 - El otorgamiento de Bonos Habitacionales Rurales (BHR), como un subsidio directo a las familias pobres o indigentes involucradas en los proyectos.
 - La formalización de los predios rurales.
 - El fortalecimiento de los gobiernos locales rurales, mediante la dotación de instrumentos de planeamiento y gestión.
 - La coordinación con las intervenciones que efectúen otros programas enfocados en el área rural, particularmente los de saneamiento básico, electrificación, infraestructura vial y formalización de la propiedad.

Durante la ejecución del Plan, será indispensable establecer mecanismos que incentiven la participación de los gobiernos regionales y locales, de tal forma que pueda desarrollarse un esquema de transferencia de competencias similar al previsto para el mejoramiento de barrios urbanos.

2.6.3 Financiamiento habitacional

- a. Propiciar la constitución de un Sistema Integral de Financiamiento Habitacional (SIFH), a partir del conjunto de instrumentos de captación y mecanismos de prestación de recursos financieros. El SIFH deberá:
- Incentivar la participación de las instituciones financieras privadas en el fondeo de créditos hipotecarios. En aquellos segmentos de bajos ingresos en los que el riesgo inicial sea alto, el Estado otorgará una cobertura a través de MIVIVIENDA.
 - Impulsar la estandarización de carteras hipotecarias que permita la emisión de Bonos Hipotecarios para atraer recursos del mercado de capitales para el financiamiento de vivienda.
 - Implementar un programa de financiamiento para promotores privados de vivienda social, a través de las instituciones financieras privadas, inicialmente con recursos de COFIDE, MIVIVIENDA y del BANMAT. Este programa deberá comprender créditos puente

para la ejecución de proyectos, fondos de garantía para pequeños y medianos empresarios y fideicomisos inmobiliarios.

- Desarrollar mecanismos de fondeo a instituciones de microfinanciamiento (cajas municipales y rurales) para el financiamiento de proyectos de mejoramiento de viviendas y construcción en sitio propio, con recursos del BANMAT y COFIDE. Este esquema de financiamiento debe servir fundamentalmente al fortalecimiento de las entidades técnicas encargadas de la ejecución de proyectos, de la asistencia técnica previa y de los programas municipales de vivienda.
- Crear un Fondo Revolvente para financiar los programas de desarrollo inmobiliario residencial en los inmuebles y terrenos que conforman la Bolsa de Tierras. Este fondo se formará con recursos propios, producto de la transferencia de los terrenos públicos y privados de la Bolsa de Tierras y provenientes de otras fuentes.
- Establecer un programa de incentivos financieros y de otro tipo para fomentar el uso de materiales y servicios de construcción nacionales en los proyectos habitacionales, especialmente los de vivienda social.

A través de esta línea, los fabricantes de productos nacionales podrán competir en mejores condiciones en el mercado y las empresas constructoras tendrán una alternativa de financiamiento más ventajosa que los créditos puente.

Se exigirá que los productos o servicios que se beneficien de estos incentivos se sujeten previamente a los procesos de normalización técnica y acreditación empresarial, de tal manera que se cumpla con el objetivo colateral de incrementar la calidad y seguridad de la construcción.

- b.** Incentivar a las familias al ahorro con fines de vivienda, para acelerar su incorporación al mercado habitacional a fin de facilitar la sostenibilidad de la demanda. Para ello se plantea:
- Promover los programas de ahorro programado a través de las instituciones financieras privadas.
 - Establecer un marco de operación y seguimiento que impulse la utilización de los recursos de las Compensaciones por Tiempos de Servicios (CTS) y de las remesas que provienen del exterior.
 - Propiciar una mayor incorporación de los fondos previsionales de trabajadores estatales organizados, como los fondos policiales y militares de vivienda, la Derrama Magisterial, los CAFAE.
 - Fomentar la creación de fondos de vivienda de trabajadores de empresas privadas, involucrando a los empleadores en el otorgamiento de garantías para el desarrollo de proyectos habitacionales.
 - Involucrar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito para vivienda en la implementación de programas de ahorro programado.
 - Impulsar la creación de Empresas de Capitalización Inmobiliaria (ECI).
- c.** Garantizar la sostenibilidad de los programas de subsidio directo habitacional y barrial para permitir el afianzamiento del mercado de viviendas de interés social. Para ello se propone destinar:

- Una asignación presupuestal permanente del gobierno central, a partir de un porcentaje de la recaudación de IGV e Impuesto a la Renta proveniente de las Principales Empresas Contribuyentes relacionadas con la actividad constructora, inmobiliaria y de materiales de construcción.
- Un porcentaje de las recuperaciones del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) destinado a otorgar subsidios a quienes acrediten su condición de aportantes al FONAVI.
- Una parte de los recursos de los gobiernos regionales y locales por concepto de canon y regalías, para financiar subsidios barriales que otorguen sus propios Programas de MIB.
- Una parte de los recursos obtenidos por los gobiernos locales por concepto de Impuesto Predial, para financiar subsidios de mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio de sus propios programas.
- Aportes de empresas privadas de presencia predominante en determinadas regiones y de la cooperación internacional (Fondos Contravalor y No Reembolsables).
- Un porcentaje del Fondo Nacional de Ayuda Social (FONAS) que administra el Banco de Materiales.
- Un porcentaje de las utilidades obtenidas por el Estado en la ejecución de proyectos habitacionales sobre inmuebles que conforman la Bolsa de Tierras.

2.6.4 Innovación tecnológica

- a. Orientar la producción habitacional a la construcción de vivienda nueva de bajo costo, en suelo propio en proceso de urbanización o urbanizado, para venta o arrendamiento; así como a la densificación habitacional en áreas consolidadas o en proceso de consolidación y al mejoramiento habitacional de viviendas existentes pero inadecuadas.
- b. Tomar en cuenta la diversidad geográfica, climática y cultural que caracteriza nuestro país en los procesos de diseño y construcción de vivienda nueva y de mejoramiento habitacional. Las soluciones habitacionales deberán invitar, cuando sea posible, al crecimiento progresivo o movilidad habitacional, con la posible generación de un mercado secundario de viviendas.
- c. Incentivar la investigación y capacitación tecnológica con fines de innovación que reditúe en mayores niveles de productividad y calidad habitacional, de modo que permita el acceso mayoritario de la población nacional a vivienda nueva. Para el efecto, será indispensable fortalecer el rol y los recursos del SENCICO.
- d. Propiciar la estandarización de materiales y componentes constructivos e incentivar la utilización de sistemas constructivos normalizados que reditúen en mayores índices de productividad, sin menoscabo de la generación de puestos de trabajo. Es imprescindible para ello fomentar la creación de entidades privadas que evalúen y otorguen la acreditación de empresas y la normalización de productos.
- e. Estimular el estudio y mejoramiento de tecnologías constructivas tradicionales en lo que respecta a condiciones sismorresistentes, de estabilización, confort, durabilidad y seguridad (social y económica).

2.6.5 Modernización normativa

- a. Establecer un marco normativo técnico-administrativo nacional, relacionado con el uso del suelo urbano y el desarrollo urbano en general, con el objetivo de:
 - Propiciar el ordenamiento de la población y sus actividades económicas en el territorio nacional de manera equilibrada, complementaria y sostenible.
 - Promover el crecimiento, conservación, mejoramiento y protección de los centros de población de manera sostenible, es decir, social, económica y ambiental.
 - Incentivar la participación del sector privado en acciones e intervenciones de desarrollo urbano e inmobiliario.
 - Estimular la competitividad de las ciudades del país y, por ende, de las actividades económicas que se desarrollan o pudieran desarrollarse en ellas, teniendo en cuenta que - en el marco de la globalización - las ciudades se han convertido en factores de producción y competitividad nacionales, al concentrarse en ellas infraestructura, equipamiento y población.

- b. Actualizar, simplificar y flexibilizar las normas técnicas y administrativas relacionadas con la habilitación urbana y la edificación residencial y no residencial, procurando:
 - Superar las discrepancias existentes entre las normas de alcance nacional y las normas locales, así como entre dichas normas y la realidad edificatoria nacional.
 - Facilitar y promover la inversión inmobiliaria en edificaciones nuevas y/o existentes, protegidas o no.
 - Establecer procedimientos eficientes y homologados a nivel nacional que otorguen mayor seguridad jurídica para la tramitación de expedientes de habilitación urbana, de construcción y mejoramiento de viviendas, así como de declaratoria de fábrica, y que, mediante la reducción o eliminación de exigencias y cargas administrativas, signifiquen disminución de tiempos de tramitación y reducción de costos directos e indirectos y, por lo tanto, un menor efecto en los costos del producto final.
 - Aumentar los niveles de calidad y productividad edificatoria, mediante el fomento del empleo de nuevas tecnologías de diseño y construcción, así como mecanismos de normalización y acreditación técnicas.
 - Actualizar y completar la configuración legal y la responsabilidad de los diferentes actores que participan en el proceso edificatorio, incluyendo a los propietarios y usuarios.
 - Garantizar la adecuada protección de los intereses de los usuarios de “productos” urbanos y edificatorios.

Para este propósito, será necesario concordar todo el marco legal vigente, modificando, precisando y/o derogando, entre otras, la Ley General de Habilitaciones Urbanas (N° 26878) y la Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común (N°

27157). Igualmente, se fijará con claridad las competencias y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano y edificaciones residenciales y no residenciales, y se cubrirá los vacíos respecto de la promoción de inversiones en infraestructura e edificaciones urbanas en general.

- c. Propiciar la modernización del marco normativo relacionado a los procesos de formalización de la propiedad inmobiliaria y su utilización con fines de endeudamiento hipotecario, que rige en los ámbitos bancario, notarial, registral y judicial.
- d. Simplificar los mecanismos de acceso a los programas que componen el Plan Nacional de Vivienda, particularmente los referidos al desembolso de subsidios habitacionales y créditos hipotecarios.

2.6.6 Fortalecimiento y posicionamiento institucional

- a. Coordinar la política nacional de vivienda y sus acciones de política con las organizaciones públicas de alcance nacional, regional o local, con la población beneficiaria, la sociedad civil y los agentes económicos.
- b. Fortalecer las capacidades locales de los gobiernos municipales en su calidad de promotores y ejecutores de la política urbana, dentro de su ámbito de competencia territorial. Asimismo, promover una mayor eficiencia y eficacia operativa de los organismos regionales y locales respecto de los procesos de zonificación, aprobación de expedientes, otorgamiento de licencias y recepción de obras residenciales.
- c. Consolidar el proceso de conversión del Fondo MIVIVIENDA y del BANMAT, así como el fortalecimiento de SENCICO:
 - El Fondo MIVIVIENDA deberá ir abandonando paulatinamente la responsabilidad de fondear con sus propios recursos a las instituciones financieras intermediarias, y deberá asumir, más bien, el rol de estimular el flujo de capitales privados hacia el financiamiento de créditos hipotecarios, principalmente mediante el otorgamiento de coberturas de riesgo y la emisión de instrumentos negociables en el mercado de capitales.
 - El Banco de Materiales SAC dejará de operar progresivamente como banca de primer piso que financie el mejoramiento o construcción en sitio propio de viviendas de interés social, para convertirse en la entidad de apoyo financiero para promotores privados y entidades técnicas y de los programas municipales y regionales enfocados en la vivienda social. Igualmente, deberá fortalecer su participación en la ejecución de proyectos de mejoramiento de barrios urbanos y poblados rurales, así como en programas dirigidos a la generación de nuevo suelo urbano para vivienda y equipamiento.
 - El SENCICO tendrá que fortalecer su función de investigación tecnológica y normalización de materiales, diseños y sistemas constructivos, a la par de vincular sus programas de capacitación con los objetivos de industrialización comprendidos en el Plan Nacional de Vivienda.
- d. Establecer mecanismos de coordinación intersectorial para vincular los programas Techo Propio, MiBarrio y Mejorando Mi Pueblo con los demás programas enfocados en la superación de la pobreza.

- e. Compatibilizar el Plan Nacional de Vivienda con el Plan Nacional de Saneamiento y con los Programas de formalización de la propiedad implementados por los Gobiernos Locales, tanto en el área urbana como rural.

2.6.7 Promoción habitacional

- a. Instituir el Sistema Nacional de Información Urbano-Habitacional (SINIHU) a partir de fuentes primarias y secundarias que coadyuven a la mejor toma de decisiones del sector público y privado, permita el monitoreo y garantice la transparencia de los programas.
- b. Instaurar un sistema de promoción de inversiones inmobiliarias residenciales en términos de identificación, selección, elaboración, difusión, orientación comercial y apoyo a la venta para los agentes económicos.
- c. Constituir un sistema de difusión y orientación a las personas naturales y familias del ámbito urbano y rural respecto de las oportunidades de mercado existentes, las fuentes de financiamiento disponible, parámetros de calidad habitacional comparables y seguridad jurídica a tenerse presente a la hora de optar por la adquisición o mejoramiento de una solución habitacional.
- d. Desarrollar campañas encaminadas al cambio de actitudes de la población, agentes económicos, agentes sociales y otras entidades del Estado respecto de la importancia social y económica de la vivienda, la necesidad de facilitarla, y la conveniencia de acceder a ella de manera segura y a precios asequibles, así como que su uso residencial no se considere a perpetuidad.
- e. Desarrollar una estrategia permanente y coordinada de comunicación y capacitación para difundir los objetivos del Plan Nacional de Vivienda y las características de sus diferentes programas, con la finalidad de sensibilizar a los diferentes agentes vinculados al tema urbano-habitacional acerca de sus bondades y contribuir al cumplimiento de las metas de ejecución planteadas.

El Plan Nacional de Vivienda ha sido elaborado por las Direcciones Nacionales de Vivienda y Urbanismo.

Esta publicación no habría sido posible sin los importantes comentarios de todas las personas que colaboraron con los borradores de esta propuesta.