

Proyecto de Ley N° 4569 / 2018-CR



Sumilla: LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DE BARRIOS Y CIUDADES PLANIFICADAS ECO-SOSTENIBLES

Los Congresistas de la República integrantes del Grupo Parlamentario de **ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del Congresista **ARMANDO VILLANUEVA MERCADO**, ejerciendo su derecho de iniciativa legislativa conferido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú; y conforme a lo dispuesto en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DE BARRIOS Y CIUDADES PLANIFICADAS ECO-SOSTENIBLES

Artículo 1. – Promueve el desarrollo urbano eco-sostenible

Promuévese el desarrollo de barrios y ciudades planificadas eco-sostenibles, priorizando el acceso a viviendas sociales.

Artículo 2. – De los espacios

El gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, se encargan de la identificación, el ordenamiento territorial y las gestiones necesarias para garantizar ambientes y espacios seguros, así como la recuperación de aquellas áreas ocupadas por terceros, donde se desarrollarán los barrios y ciudades planificadas eco-sostenibles.

Así mismo, y dentro del ámbito de sus competencias, priorizarán el saneamiento físico legal y la formalización de los predios rústicos y tierras eriazas habilitadas para este fin, a nivel local, regional y nacional.

Artículo 3. – De la propiedad

El Estado, a través de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en concordancia con los resultados del levantamiento catastral, otorgará la

titularidad de los espacios que sean requeridos por los entes estatales para el desarrollo de los proyectos de vivienda propia, barrios y ciudades eco-sostenibles.

Artículo 4. – Del financiamiento de viviendas sociales

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, analizará y adecuará los programas existentes para asumir el financiamiento del proyecto de viviendas sociales en barrios y ciudades planificadas y eco-sostenibles.

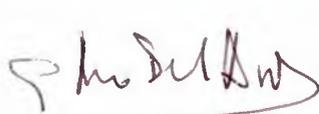
Artículo 5. – De la prioridad

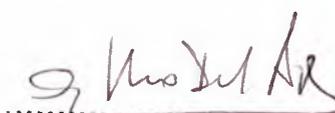
El Estado priorizará estos proyectos en las áreas y jurisdicciones donde hayan ocurrido desastres naturales o catástrofes inducidas, en lugares de pobreza extrema comprobada y en ciudades emergentes.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA FINAL

UNICA. En un plazo de 90 días de promulgada la presente Ley, el Poder Ejecutivo aprueba el Reglamento respectivo que permita dar fiel cumplimiento a lo estipulado en la presente Ley.

Lima, 1 de julio de 2019




ARMANDO VILLANUEVA MERCADO
Congresista de la República

EDMUNDO DEL AGUILA HERRERA
Vocero Titular
Grupo Parlamentario Acción Popular


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 16 de Julio del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4569 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.



GUILLERMO LLANOS CISNEROS
Director General Parlamentario
Encargado de la Oficialía Mayor del
Congreso de la República

SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
CALLE ALVARO GARCÍA LEÓN N° 1001
LIMA, PERÚ

SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
CALLE ALVARO GARCÍA LEÓN N° 1001
LIMA, PERÚ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentos de la propuesta

En América Latina el déficit de vivienda propia es elevado. Si bien existen grupos sociales que acceden a una ubicación para construir una vivienda que en su mayoría es absolutamente precaria, el área donde se ubican las viviendas no tiene acceso a los servicios básicos de luz, agua y desagüe, los accesos vehiculares y peatonales son inexistentes, parecen compartimentos de pequeñas cajas acomodadas al relieve del terreno, que serpentean las faldas de los cerros y coronan los mismos.

En el Perú la explosión demográfica y la invasión de las ciudades importantes ha tenido un detonante en la década de los 80 y 90. Las acciones terroristas han contribuido tremendamente a esta migración. Los habitantes del campo huyen hacia las ciudades en busca de seguridad y resguardando su vida y la de los suyos. Es éste uno de los factores que inicia el crecimiento no planificado de las ciudades y restringe el acceso a la vivienda propia de calidad; paralelamente una emergente clase media opta por las viviendas multifamiliares, promovidas en parte por el gobierno y la empresa privada.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta, es la recurrencia de los desastres naturales, que viene sucediendo con mayor frecuencia que en décadas pasadas. El cambio climático es el factor condicionante, que afecta a todo el territorio peruano, haciendo más vulnerables a los ciudadanos de menores recursos económicos y de precaria condición habitacional.

La falta de planificación y la inadecuada zonificación urbana y rural donde se desarrollan las nuevas urbanizaciones o ciudades contribuyen a que los eventos naturales sean catastróficos, perdiéndose gran cantidad de recursos económicos y materiales, y en muchos casos vidas humanas, al asentarse en lugares vulnerables, con la complacencia de sectores de gobierno local, regional y nacional.

Las nuevas tendencias mundiales, se vienen enfocando en promover y desarrollar proyectos de viviendas planificadas, considerando la participación de tecnologías amigables con el medio ambiente, haciendo un uso racional de los recursos renovables con tendencia hacia las ciudades inteligentes.

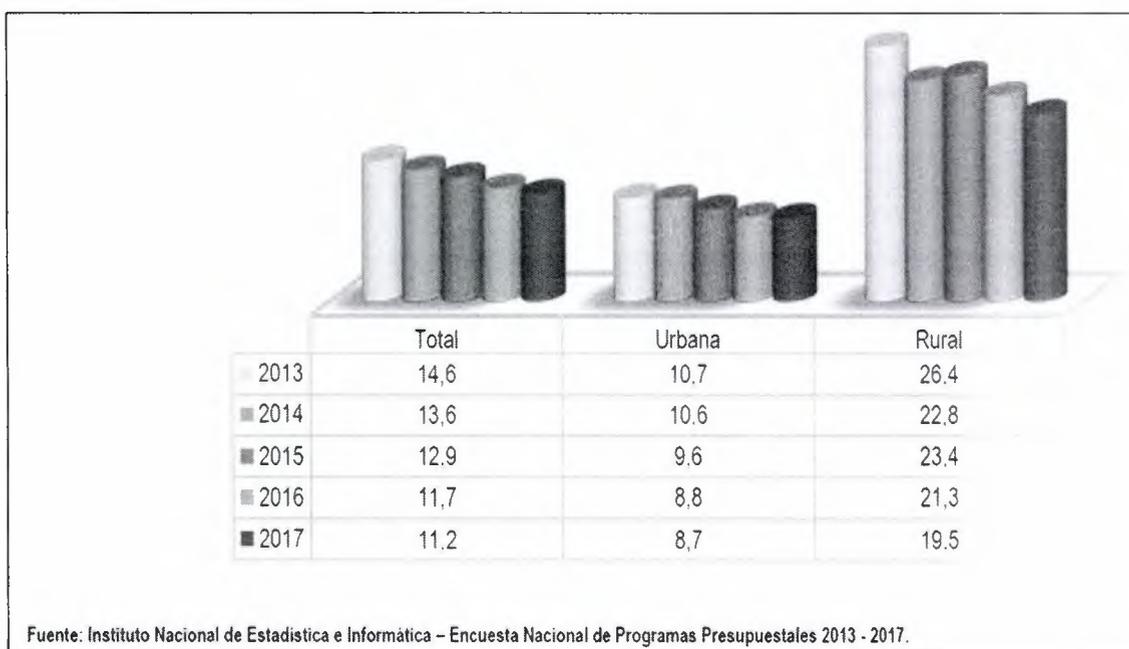
Antecedentes Legislativos

En este periodo parlamentario 2016-2021, se vienen proponiendo numerosas iniciativas legislativas, a las que hacemos referencia para la fundamentación del presente proyecto de ley:

- Proyecto de Ley 245/2016-CR “Mi Vivienda y Techo Propio Municipal y Regional” (Carlos Bruce).
- Proyecto de Ley 323/2016-CR “Ley que Modifica los Artículos 3°, 16° y 21° de la Ley 28687 de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informa” (Javier Velázquez Quesquén).
- Proyecto de Ley 3863/2018-CR “Ley que Modifica los Artículos 1 y 2 de la Ley 29667, Ley que Declara la Reversión de Predios Rústicos al Dominio del Estado adjudicados a Título Gratuito, con Fines Agrarios, Ocupados por asentamientos Humanos” (Federico Pariona Galindo).
- Proyecto de Ley 3911/2018-PE “Ley de Saneamiento Físico Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales” (Poder Ejecutivo).
- Proyecto de Ley 3953/2018-CR “Ley Marco de Desarrollo Urbano Promoción y Creación de Ciudades Sostenibles para el Buen Vivir” (Marco Antonio Arana Zegarra).

Déficit Habitacional

Según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales del INEI del 2011 al 2017, se señala que para el año 2017, el 11,2% de los hogares a nivel nacional tienen déficit habitacional, siendo el área rural la de mayor porcentaje de hogares con déficit habitacional con 19,5%, mientras que el área urbana presenta el 8,7%.



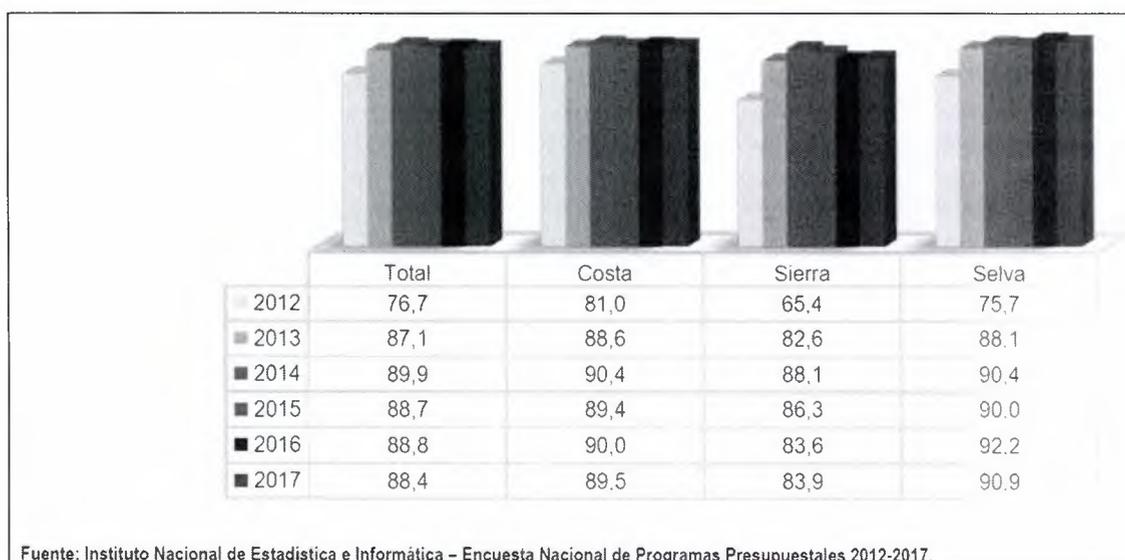
Sobre la propiedad de las viviendas

En el 2017, el 69,8% de las viviendas eran propias, 12,9% cedidas por otro hogar y 12,5% alquiladas, manteniéndose con los mayores porcentajes como los años anteriores. (Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011-2017)



Para el año 2017, de las viviendas con título de propiedad, el 88,4% están registradas en registros públicos.

Según región natural, la Selva presentó el mayor porcentaje (90,9%), mientras que la Sierra es la región donde se presenta el menor porcentaje (83,9%).



Programas Estatales

El Estado, desde tiempo atrás ha venido implementando programas de vivienda con el fin de reducir la brecha de vivienda y mejorar la condición de habitabilidad de los peruanos.

1. Barrios Obreros (1930) (Gobierno de Augusto B. Leguía). Este proyecto buscaba dotar de viviendas a los obreros.
2. Corporación Nacional de Vivienda (1946) (José Luis Bustamante y Rivero). El Estado asume el diseño y construcción de viviendas, creándose las primeras unidades vecinales (idea del Arq. Fernando Belaunde Terry).
3. Banco de la Vivienda del Perú (1962) (Ricardo Pérez Godoy). Creado para desarrollar programas de vivienda a través del financiamiento de entidades públicas y privadas.
4. Junta Nacional de Vivienda (1963) (Ricardo Pérez Godoy). Creada para desarrollar investigación, planificación y ejecución de planes de vivienda de interés social.
5. Fondo Nacional de Vivienda (1979-1998) (Francisco Morales Bermudez). Se establece como deber del Estado procurar a la población el acceso a la vivienda. Bajo este fondo (FONAVI) en el 2° gobierno de Belaúnde se destinaron los fondos al desarrollo de viviendas para la clase media en Lima y en 36 ciudades del interior del país.
6. Banco de Materiales (1980) (Fernando Belaúnde Terry). Para la construcción de viviendas en pueblos jóvenes con fondos del FONAVI, ENACE, MIVIVIENDA

Fuente: La vivienda social en el Perú (Tesis de Maestría) (2016): Arq. Sandra Karina Meza Parra

En la actualidad existen programas que se han centralizado en el Ministerio de Vivienda dirigido a la construcción y mejoramiento de viviendas.

1. **Fondo Mi Vivienda**, programa destinado para promover el acceso a la vivienda nueva y el ahorro con este fin, a través del acceso al crédito hipotecario. Tienen como fondos los siguientes:
 - Crédito mi Vivienda, producto hipotecario que promueve el acceso a la vivienda por medio de tasas de interés bajas a través de las entidades bancarias privadas, con el bono al buen pagador y un techo de hasta \$30,000.00.
 - Techo Propio, subsidio directo (Bono Familiar Habitacional) para el acceso a la vivienda en los hogares de bajos ingresos con montos de a) US\$3.600 para viviendas hasta por US\$8.000; y, b) US\$1.800 para aquéllas entre US\$8.001 y US\$12.000. Acompañados de un crédito hipotecario en la banca comercial.

2. **Banco de Materiales** (BANMAT, actualmente en proceso de liquidación) Desde su creación (1980) se orienta a los Niveles Socio-Económicos más bajos, otorga créditos bajo dos modalidades: (i) Vivienda Progresiva [individual] (ii) Vivienda Básica [grupal]. Su finalidad es para el mejoramiento o ampliación de viviendas. Los créditos se dan, por tanto, por montos más bajos (US\$1.000 – US\$10.000) y a plazos menores (8 – 15 años). La tasa de interés está alrededor de 9% anual en soles. Entre los años 1990 y 2000 se ha desarrollado un programa masivo de autoconstrucción en 3 modalidades.
- "Inicio solo": cuyo monto ascendió a 1.600 dólares.
 - "Techo solo": con un monto similar al anterior 1.600 dólares
 - "Inicio con techo o módulo cerrado habitable": cuyo monto ascendió a 2.300 dólares.

Cada una con sus propias especificaciones técnicas.

Fuente: <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1337/1399>

3. **El Viceministerio de Vivienda y Urbanismo**, órgano encargado de formular y adoptar las políticas generales en materia de vivienda, patrocina diversos programas con el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
 - Programa de Bono Familiar Habitacional
 - Programa Nacional de Tambos
 - Programa Nacional de Vivienda Rural
 - Programa Nuestras Ciudades
 - Programa de Generación de Suelo Urbano

Una adecuada canalización y optimización de estos programas de vivienda, cuyos fondos permitirían desarrollar los programas de vivienda propia con costo social que promuevan barrios y ciudades planificadas y eco-sostenibles.

Ventajas de la Vivienda Propia

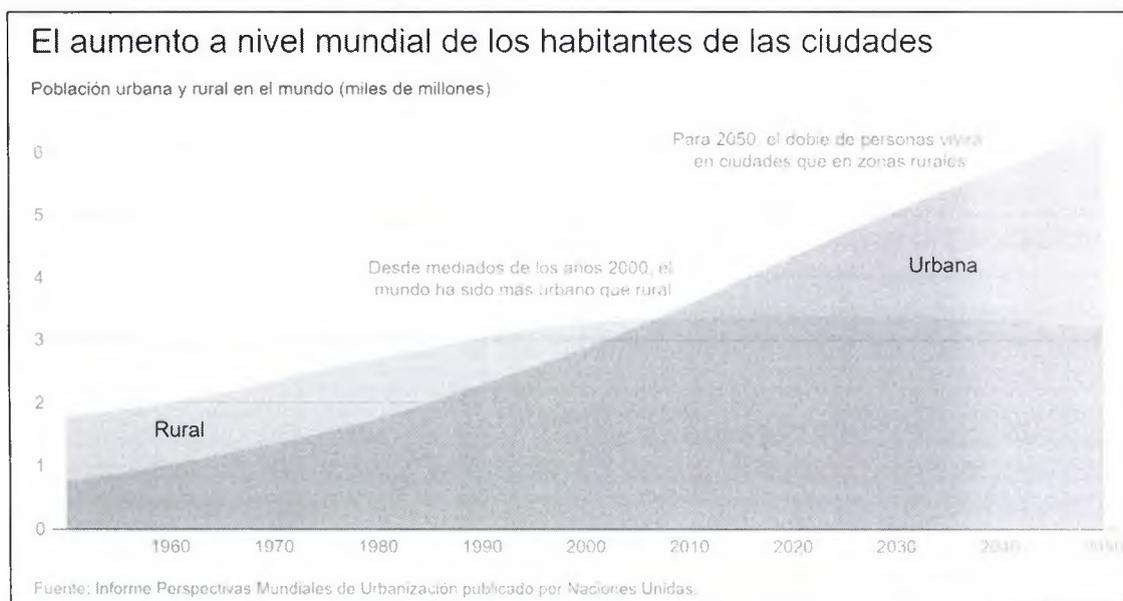
Si bien el acceso a la vivienda propia es una quimera para cierto sector social, el logro de la propiedad contribuye a un desarrollo social y emocional equilibrado, así mismo, la propiedad de un bien inmueble permite el acceso al crédito bancario, mejorando su condición económica y promoviendo el bienestar de una sociedad emergente.

Crecimiento de las ciudades

Las ciudades se han convertido en refugio de los migrantes, que en su mayoría optan por trasladarse con sus usos y costumbres a las urbes, que de por sí vienen ya sucumbiendo al desorden y el caos social, donde impera la delincuencia, escasean los servicios de acceso universal como el agua y el

saneamiento básico, dificultando el acceso al trabajo, y un acceso restringido a la salud. Sin embargo, en el ciudadano migrante puede encontrar mejores condiciones educativas, algún negocio de emprendimiento que le permita paliar sus necesidades y tener tal vez un futuro con mejores condiciones. La migración de los 80 y 90, desarrolló un crecimiento de las ciudades sin planificación. Fruto de esa oleada migratoria, Lima y las ciudades importantes del interior del país incrementaron su población, ubicándose en los asentamientos humanos de la periferia, con ausencia total de servicios básicos, pero su condición fue mejorando a lo largo de los últimos 20 años, convirtiéndose en conos de desarrollo económico y social.

Según estudios de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, se estima que más de 4,000 millones de habitantes que representan el 50% de la población mundial vive en ciudades y para el 2050 la población urbana duplicará su tamaño, es decir que, por cada 100 personas, 70 vivirán en ciudades.



El desafío de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos propone nuevos retos en la planificación y desarrollo de ciudades eco-sostenibles, plantea también hacer frente a la contaminación y la paridad salarial para el acceso a la vivienda social con servicios básicos de calidad. En otra parte el estudio de la ONU y BM señala que casi 1,000 millones de pobres urbanos viven en barrios marginales y asentamientos informales, también señala que para el 2030 el cambio climático y los desastres naturales pueden costar a las ciudades de todo el mundo unos USD\$ 314,000 millones anuales y empujar a la pobreza a 77 millones de residentes urbanos.

La Nueva Agenda Urbana desarrollada en el marco de Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)

celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Declaración de Quito sobre “Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos”, contempla en sus 175 artículos del plan de aplicación, todos los compromisos y criterios suficientes que permitirán a las naciones establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local. Esfuerzos como éstos donde participan diferentes Gobiernos nacionales, subnacionales y locales, así como diferentes organizaciones y redes mundiales, deben tomarse en cuenta para proyectos nacionales, considerando que el Perú tienen una alta vulnerabilidad, respecto a los fenómenos naturales estacionarios y eventos catastróficos asociados a la Geomorfología, se debe priorizar la planificación y desarrollo urbano sostenible.

Las Ciudades Sostenibles

“América Latina y el Caribe, siendo la segunda región más urbanizada del planeta, concentra 242 ciudades con menos de 2,000,000 personas creciendo a tasas mayores que los países en los que ellas se encuentran. Estas ciudades producen el 30% del PBI de la región, una cifra que esperamos que crezca al 40% en 2025. En este sentido, las proyecciones indican que, para el 2025, 184 de estas ciudades tendrán entre 1 y 5 millones de habitantes, y que 237 ciudades tendrán entre 500,000 y 1,000,000”. (Ciudades Emergentes: Felipe Vera). Este tipo de crecimiento exponencial plantea retos de planificación, bajo contextos modernos de urbanismo, aprovechamiento funcional de su posición geomorfológica, la mayor parte de ciudades del territorio peruano están ubicada cerca de fuentes de energía, ya sean ríos, mares y con potencial de aprovechamiento de los recursos renovables como el sol, el viento, la geotermia y la biomasa. El uso eficiente de estas fuentes permitirá mejorar la vida en las ciudades, de la mano con una adecuada planificación donde no se repitan errores que contribuyan a nuevas catástrofes sociales producto del cambio climático y el desorden ambiental existente. Estas ciudades deben ser eco-sostenibles y resilientes dando paso al nuevo enfoque de ciudades inteligentes, que consideren los aspectos esenciales de ellas, como la movilidad urbana, saneamiento básico, suministro de agua potable, contaminación del aire, respuesta frente a los desastres, seguridad, salud y educación, colocando al ciudadano en el centro del desarrollo. Incorpora la tecnología de la información y comunicación en la gestión urbana estimulando la formación de un gobierno eficiente, planificador colaborativo y de participación ciudadana (La ruta hacia las Smart Cities: BID).

Nuevos espacios para nuevos barrios y ciudades

El Estado peruano poseedor de inmuebles, predios rústicos y áreas proclives al desarrollo de urbanizaciones y ciudades, no vulnerables y con escaso potencial productivo, de acuerdo a los informes catastrales existentes en cada estamento gubernamental, donde se deberá comprometer los esfuerzos y recursos necesarios, con o sin la participación de privados, para desarrollar proyectos de viviendas sociales, que consideren la normativa internacional, priorizando el acceso a las personas damnificadas por desastres naturales, y alguna otra condición social de vulnerabilidad, estos espacios deben contribuir a la convivencia social inclusiva y sin distinción alguna, estableciendo como punto esencial el acceso universal a la educación y la salud así como el acceso al trabajo sin restricciones.

Debo agradecer la iniciativa alcanzada a mi despacho por el Licenciado en Administración, Oscar Deninsson Caviedes Mayorga, información que se ha usado como insumo para el desarrollo del presente PL.

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

No genera efecto sobre la legislación.

Análisis costo – beneficio

La mejor planificación de barrios y ciudades disminuye la posibilidad de que éstos sean afectadas por cambios ambientales bruscos que producen desastres naturales, tales como huaycos, friajes, heladas, entre otros. Esto reduce el costo de reconstrucción de infraestructura y evita la muerte de personas.

Incidencia ambiental

La mejor planificación de barrios y ciudades y el uso adecuado de los recursos naturales, contribuyen a la disminución de la polución y baja las emisiones de GEI.

Vinculación con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Vigésimo primera política de Estado: "Desarrollo en infraestructura y vivienda".

Lima, 1 de julio de 2019