

**Desarrollo de una base metodológica  
para fortalecer capacidades municipales  
en materia de identificación, formulación  
y gestión de proyectos de mejoramiento  
barrial**

Silvia de los Ríos



Este documento fue elaborado por Silvia de los Ríos, consultora en el marco del proyecto Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe, desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.112

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2006. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	7
I. Antecedentes generales .....	9
1. Objetivos del estudio .....	9
2. Metodología del estudio .....	10
3. Introducción .....	10
4. Marco conceptual del estudio sobre el mejoramiento de barrios.....	11
4.1 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el mejoramiento de barrios.....	11
4.2 El Banco Mundial y el desarrollo urbano en la región de América Latina y el Caribe.....	12
4.3 Marco conceptual de la vivienda y la urbanización en el Perú, manejado por el sector público de vivienda del gobierno del Perú y el BID .....	13
4.4 El Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB .....	14
5. Marco legal relativo a políticas de suelo y regularización de la tenencia .....	20
5.1 Normas de titulación y registro del suelo urbano .....	22
6. Políticas nacionales, la regulación y titulación del suelo urbano .....	24
6.1 Plan nacional de vivienda .....	24
6.2 Programas de regularización y titulación del suelo urbano .....	25
II. Selección de municipios para el programa nacional de Mejoramiento Integral de Barrios, MIB .....	27
1. La selección de ciudades y grupo de municipalidades para el Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB .....	27
2. La selección del grupo de municipalidades para el fortalecimiento de capacidades municipales .....	29
III. La realidad municipal para gestionar programas de mejoramiento integral de barrios – MIB.....	37
1. Realidad urbana de las municipalidades seleccionadas y el desarrollo urbano local .....	37
1.1 La realidad municipal desde los resultados de la Encuesta Nacional de Municipalidades – ENM 2002 y su análisis .....	37
1.2 La realidad municipal desde la aplicación de las NBI y otras variables desde el enfoque de situación de pobreza .....	42
2. La estructura institucional y de gestión de las Municipalidades y el PMIB.....	46
IV. Las capacidades para gestionar los programas y proyectos de mejoramiento de barrios y la articulación con agendas de desarrollo urbano que favorezcan el alivio de la pobreza urbana.....	49

1. Las fortalezas y debilidades municipalidades para la programación y gestión de proyectos de mejoramiento de barrios .....	491
2. Resultados temáticos de la Encuesta Nacional de Municipalidades – ENM 2002 y su análisis .....	50
2.1 Asistencia técnica .....	50
2.2 Capacitación .....	50
2.3 Instrumentos de gestión y desarrollo .....	50
2.4 Formalización de los asentamientos humanos .....	51
2.5 Medio ambiente – destino final de residuos sólidos recogidos por las municipalidades .....	51
2.6 Las organizaciones sociales y el registro por las municipalidades .....	51
2.7 Ocupación de los empleados municipales .....	51
3. Conclusiones y recomendaciones .....	52
3.1 Conclusiones generales .....	52
3.2 La Dirección Nacional de Urbanismo, el Banco de Materiales y el PASH .....	52
V. Propuesta de metodologías, procedimientos e instrumentos para fortalecer la capacidad en materia de formulación y desarrollo de proyectos de mejoramiento barrial .....	55
1. El enfoque para fortalecer las capacidades en materia de formulación y desarrollo de proyectos de mejoramiento barrial .....	55
2. Mejoramiento integral de barrios – MIDB en el Perú y el fortalecimiento de capacidades .....	56
3. De las actividades de desarrollo social y comunitario .....	56
4. Propuesta de metodologías y procedimientos .....	57
4.1 Objetivo .....	57
4.2 Componentes metodológicos .....	57
4.3 Programa de cursos – taller para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios .....	59
Bibliografía .....	61
Anexos .....	63

## Índice de cuadros

Cuadro 1 Segmentación de ciudades .....	28
Cuadro 2 Las ciudades seleccionadas por dominio territorial .....	29
Cuadro 3 Identificación y selección de grandes ciudades según dominios territoriales .....	29
Cuadro 4 Análisis de los municipios necesidades básicas insatisfechas (uno a cuatro) .....	30
Cuadro 5 El orden de los primeros diez municipios según concentración de población urbana/número de NBI .....	31
Cuadro 6 Departamentos con significativa concentración de población urbana con NBI .....	32
Cuadro 7 Población en situación de pobreza .....	33
Cuadro 8 Población en situación de pobreza, según departamento/Nº de población pobre .....	34
Cuadro 9 Relación población en situación de pobreza, según departamento/ porcentaje de la población total y población en situación de pobreza, según departamento/Nº de población pobre .....	35
Cuadro 10 Departamentos con significativa concentración de población urbana con NBI .....	36
Cuadro 11 Identificación y selección de grandes ciudades según dominios territoriales .....	36
Cuadro 12 Cifras déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas por departamento en el Perú .....	43
Cuadro 13 Dominio territorial de departamento sobre las tres principales NBI de los hogares y población, sobre en viviendas con características físicas inadecuadas, con hacinamiento y sin desagüe .....	44

## Índice de gráficos

Gráfico 1 Titulación de lotes en el departamento de Lima .....	25
Gráfico 2 Concentración de población urbana por NBI en departamentos .....	32

Gráfico 3	Municipalidades según requerimiento de asistencia técnica .....	38
Gráfico 4	Municipalidades según requerimiento de capacitación .....	38
Gráfico 5	Municipalidades que disponen de Instrumentos de gestión y desarrollo .....	39
Gráfico 6	Población y viviendas estimadas en asentamientos humanos urbanos .....	40
Gráfico 7	Destino final de la basura que recoge la municipalidad .....	40
Gráfico 8	Organizaciones sociales registradas en la municipalidad .....	41
Gráfico 9	Municipalidades con acceso a internet.....	41
Gráfico 10	Municipalidades con acceso a internet.....	42



## Resumen

El presente estudio se realiza en el marco del Proyecto “Pobreza urbana: Estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” que desarrolla la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y del Acuerdo de Cooperación entre la CEPAL y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de la República del Perú.

Este estudio, parte de un marco conceptual, que integra la concepción del PMIB<sup>1</sup>, el marco legal de las políticas de suelo y regulación de la tenencia para tener un marco de análisis de referencia y partida del desarrollo del estudio. Seguidamente se tiene, cómo se selecciono las ciudades y el grupo de municipalidades, frente a la realidad municipal, su desarrollo local, la estructura institucional y de gestión de las Municipalidades.

Culminando el estudio con el desarrollo de una propuesta de metodologías, de procedimientos e instrumentos para fortalecer las capacidades de la institucionalidad pública y privada en materia de formulación y desarrollo de proyectos de mejoramiento barrial, para así mismo, contribuir a la mejor orientación del accionar del PMIB que se viene ejecutando en varias ciudades del Perú, para el alivio de la pobreza urbana.

---

<sup>1</sup> Programa Integral de Barrios



## I. Antecedentes generales

Este estudio presenta una propuesta metodológica para fortalecer capacidades municipales en materia de identificación, formulación y gestión de proyectos de mejoramiento barrial y se realiza en el marco del Acuerdo de Cooperación entre la CEPAL y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de la República del Perú y del Proyecto “Pobreza urbana: Estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” que desarrolla la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL.

El objetivo del proyecto es la caracterización de la pobreza y precariedad urbana en la región, el diseño de políticas y programas nacionales y locales para la superación de la pobreza y precariedad urbana, y el diseño de estrategias para el financiamiento y la institucionalización de la acción de los gobiernos locales en esta materia. El proyecto se organiza basándose en una serie de investigaciones sobre las características principales de la pobreza urbana en diferentes países y ciudades de la Región, así como la sistematización de experiencias de programas para mitigar la pobreza.

En enero de 2004 la CEPAL y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de la República del Perú, ambas entidades identificaron cuatro estudios, siendo este estudio uno de ellos, para realizar actividades de asistencia técnica, colaboración y cooperación para reducir la pobreza urbana en ese país.

### 1. Objetivos del estudio

Los objetivos principales del estudio son los siguientes:

- Analizar la realidad municipal, con énfasis en aspectos institucionales y operativos, profundizando para un grupo seleccionado de municipios de importancia urbana, con aspectos que inciden en su capacidad para gestionar los programas de mejoramiento de barrios.
- Revisar el marco legal relativo a políticas de suelo y regularización de suelo, a nivel nacional, departamental y municipal, así como los programas existentes en el país en materia de regularización de la tenencia del suelo y mejoramiento de barrios urbanos

informales, y se identificarán experiencias en áreas metropolitanas, ciudades de tamaño medio y menor, de acuerdo a pautas entregadas por la CEPAL.

- Identificar las fortalezas y debilidades que presentan las Direcciones locales, regionales y la Dirección Nacional de Urbanismo del Vice Ministerio de Vivienda y Construcción (VMVC) para articular los proyectos de mejoramiento barrial con el desarrollo urbano, y para promover agendas de desarrollo urbano que favorezcan el alivio de la pobreza urbana.
- Proponer metodologías e instrumentos para fortalecer a las municipalidades, a las direcciones locales y regionales de urbanismo y a la Dirección Nacional de Urbanismo del VMVC en materia de identificación, formulación y gestión de proyectos de mejoramiento barrial en un contexto urbano.

## **2. Metodología del estudio**

El desarrollo de los objetivos del presente estudio se basan, en el accionar de las siguientes actividades metodológicas:

- Contactar centros claves de conocimiento,
- Revisión bibliográfica de fuentes secundarias, informes, estudios, publicaciones temáticas públicas y privadas,
- Entrevistas a expertos, funcionarios y autoridades públicas,
- Procesado de cruce de variables de base de datos estadísticos.

## **3. Introducción**

A continuación se desarrolla a modo de introducción el marco conceptual del estudio, la concepción del PMIB, el marco legal de las políticas de suelo y regulación de la tenencia y cómo se selecciono el grupo de municipalidades para el PMIB, para poder un marco de análisis de referencia y partida del desarrollo del estudio.

Seguidamente se desarrolla el análisis de la realidad municipal para gestionar programas de mejoramiento integral de barrios (MIB), bajo tres temas principales la realidad del desarrollo urbano local, la estructura institucional y de gestión de las Municipalidades y su relación el mejoramiento de barrios urbanos pobres.

Este ítem conjuntamente con el concerniente a la situación de las capacidades para gestionar los programas y proyectos de mejoramiento de barrios y la articulación con agendas de desarrollo urbano que favorezcan el alivio de la pobreza urbana, permite visibilizar el panorama de la realidad urbana de las municipalidades seleccionas y de las capacidades, principalmente de los actores públicos.

Finalmente se culmina el estudio con el desarrollo de una propuesta de metodologías, procedimientos e instrumentos para fortalecer las capacidades de la institucionalidad pública y privada en materia de formulación y desarrollo de proyectos de mejoramiento barrial, pero además de lograr el fortalecimiento de las capacidades, es la de fortalecer y contribuir a la mejor orientación del accionar del PMIB que se viene ejecutando en varias ciudades del Perú, en bien de contribuir con el alivio de la pobreza urbana.

## 4. Marco conceptual del estudio sobre el mejoramiento de barrios

### 4.1 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el mejoramiento de barrios

Declaración de misión: en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el sector formal de viviendas no genera suficientes soluciones costo-efectivas que cubran las necesidades de todos los segmentos de la población. Es más, los mercados formales de suelos urbanos no ofrecen lotes con precios accesibles a la población de bajos ingresos en cantidad suficiente. Esta situación hace que la gente de los hogares pobres busque soluciones informales a su problema de vivienda, ya sea por medio del hacinamiento o de la compra u ocupación de tierras en asentamientos informales o de la creciente construcción de sus propias viviendas. Los asentamientos informales operan al margen de las regulaciones formales de desarrollo urbano y albergan entre un 20 y un 50 por ciento de la población de las ciudades más grandes de América Latina. Las condiciones de vida en estos asentamientos son generalmente deplorables, debido a las grandes deficiencias de infraestructura básica, servicios urbanos y las malas condiciones ambientales.

Después de años de ignorar la existencia de asentamientos informales o de intentar erradicarlos, los gobiernos de la Región están adoptando un nuevo enfoque que radica en incorporar dichos asentamientos a las ciudades formales para resolver in situ las deficiencias ambientales, sociales y de infraestructura. El BID ha apoyado este enfoque mediante la promoción de **Programas de Mejoramiento de Barrios** como un medio eficiente de complementar los programas de vivienda pública, las estrategias de reducción de pobreza y las políticas de desarrollo urbano a nivel local. Estos programas financian paquetes integrados que incluyen servicios de saneamiento básico, calles, parques, recreación y otro tipo de infraestructura, al tiempo que proveen los servicios sociales de mayor demanda orientados a los grupos más vulnerables. Su objetivo es proveer servicios regulares a estas áreas y mejorar considerablemente las condiciones de vida de sus residentes. Esta metodología de intervenciones integradas ha probado ser un importante instrumento de política social que ha producido un impacto directo en la reducción de pobreza.

Los proyectos de mejoramiento de barrios se deberían implementar idealmente dentro de un contexto de políticas integradas de vivienda que promuevan el funcionamiento de los mercados y la producción de viviendas nuevas para la gente con acceso a crédito. Al mismo tiempo, este tipo de proyectos ofrece una solución a las necesidades de sectores de menos ingresos.

El BID, siguiendo su política de apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a los objetivos de la Conferencia sobre el Hábitat “Ciudades sin barrios de tugurios” de las Naciones Unidas, se ha comprometido a apoyar y diseminar este enfoque de mejoramiento de barrios mediante el financiamiento de proyectos y cooperaciones técnicas a los gobiernos de la Región dentro del marco de viviendas e iniciativas de políticas sociales integradas.

## 4.2 El Banco Mundial y el desarrollo urbano en la región de América Latina y el Caribe

### Asistencia del Banco Mundial para el desarrollo urbano<sup>2</sup>

La estrategia para el desarrollo de la infraestructura urbana del Banco Mundial en América Latina y el Caribe se centra en disminuir la pobreza. Sin embargo, para este fin es decisivo que la pobreza urbana se entienda dentro del marco más general de los problemas regionales del sector, entre otros el poco desarrollo de los mercados inmobiliarios y de la tierra, los problemas ambientales que afectan la vida de los pobres urbanos y la descentralización gubernamental. Por este motivo, las actividades en el sector urbano se orientan hacia cuatro áreas de intervención:

- Pobreza urbana,
- Mercados inmobiliarios y de tierras urbanas,
- Medio ambiente en el entorno urbano,
- Gestión urbana.

#### *Pobreza urbana*

En la actualidad, las actividades del Banco Mundial están orientadas a combatir la pobreza urbana mediante el trabajo analítico y de mejoramiento urbano que se utilizará como información básica para el desarrollo de estrategias urbanas locales orientadas a mejorar de manera sostenible las condiciones básicas de vida de las áreas urbanas.

#### *Mejoramiento urbano*

En vista de que las deficientes condiciones de vida son uno de los aspectos fundamentales de la pobreza urbana y que aproximadamente 25% de los pobres urbanos de la región vive en barriadas, el financiamiento de proyectos de mejoramiento urbano para acceder a agua potable y sistemas sanitarios, soluciones habitacionales, títulos de tierra, caminos y centros sociales, constituyen la piedra angular de las metas de alivio de la pobreza del sector.

La experiencia del Banco ha demostrado que el éxito de los proyectos de mejoramiento depende de la participación de la comunidad, el mejoramiento simple y rápido de los servicios básicos, una tenencia segura, estímulo al mejoramiento de las viviendas por parte de sus moradores, utilización de soluciones de bajo costo al alcance de muchos y una definición clara de las funciones de todos los organismos participantes, entre otros los gobiernos, las ONG, el sector privado y las comunidades. Igualmente importante y a diferencia de los programas de eliminación de barriadas y reubicación de sus moradores, la experiencia ha demostrado que es posible costear los mejoramientos y que los residentes de bajos ingresos están dispuestos a pagar por los servicios de infraestructura. Si bien la mayoría de los proyectos se han implementado a nivel de ciudades, el objetivo es ampliar gradualmente las actividades pertinentes y financiar un programa nacional de mejoramiento urbano.

---

<sup>2</sup> [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org).

### 4.3 Marco conceptual de la vivienda y la urbanización en el Perú, manejado por el sector público de vivienda del gobierno del Perú y el BID

#### *Marco institucional, política y estrategia habitacional del país<sup>3</sup>*

- En la actualidad el país está iniciando un proceso de modernización del esquema organizacional del Estado, algunas de cuyas acciones afectan al sector vivienda. El primer resultado positivo de esta reforma fue la creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), sobre la base del antiguo Ministerio de la Presidencia –que actuaba en el ámbito de la infraestructura pública y social– y del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo (VMVU).
- Con la creación del MVCS en julio de 2002, el Perú sienta las bases que le permitirán un gran cambio institucional y de política del sector habitacional. Antes de este importante hecho, diferentes instituciones del gobierno trabajaban descoordinadamente en distintos aspectos de la política de vivienda y urbanismo, constituyéndose uno de los principales obstáculos para lograr mayor eficiencia y eficacia en el sector.
- La creación del MVCS conlleva un natural proceso de adaptación de dos estructuras y culturas organizacionales distintas, y la necesidad de reorganizar el uso de sus recursos humanos y materiales. En adición, las capacidades transferidas al MVCS no son, en todos los casos, idóneas para realizar las funciones que se le han encomendado.
- Los principales órganos y programas descentralizados del sector son: el Fondo Hipotecario de Promoción de Vivienda (MIVIVIENDA), y el Banco de Materiales (BANMAT). Estos han tenido funciones importantes en el sector, sin embargo, introducen una serie de distorsiones en los mercados financieros, que no los hacen sostenibles en la forma en que hoy actúan y no logran producir soluciones habitacionales consistentes con las necesidades con la población de bajos recursos.
- A pesar de no formar parte de la institucionalidad del sector, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), creada en 1996, junto con el Registro Predial Urbano (RPU), son entidades importantes para el desarrollo del sector. Estas trabajan en el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Urbana, habiendo formalizado alrededor de 1,5 millón de lotes y registrado 1,1 millón de títulos de propiedad. Estos esfuerzos recibieron el apoyo del Banco Mundial. Sin embargo, en el caso de las familias de bajos ingresos, debido a la falta de recursos y alternativas de financiamiento el hecho de tener el título de propiedad de los predios no ha sido suficiente para lograr el acceso al crédito hipotecario, y por lo tanto a una vivienda mejor.
- Por las razones antes mencionadas, el ministerio está llevando a cabo un proceso de planeamiento con miras a adecuar sus capacidades a las exigencias de nuevas tareas tales como la capacidad de diseñar, dar seguimiento y evaluar políticas en materia de vivienda. Los mayores problemas que enfrenta el sector para esta tarea son la falta de

---

<sup>3</sup> Programa de apoyo al sector habitacional primera fase (pe-0218) propuesta de préstamo. Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Patricia Torres (RE3/SC3), Jefa de Equipo de Proyecto; José Mauricio Silva (RE3/SC3); Kevin McTigue (LEG), Alfonso Tique (COF/CPE); Juan José Leño (COF/CPE), Patricia Sadeghi (RE3/SC3); y Ana Lucía Saettone (RE3/SC3).

información confiable, regular y, sobre todo, adecuada para tomar decisiones y la capacidad de sus recursos humanos para asumir estas tareas. Una ventaja en este último punto con la que cuenta el MVCS, a diferencia de otras entidades públicas, es que gran parte de su personal actual responde a contratos de servicios que no se someten a la rígida legislación laboral del sector público, lo que facilita la implementación de procesos de evaluación y selección de personal.

### *Población y déficit habitacional*

La población peruana es de aproximadamente 26 millones de habitantes. Entre 1981 y 1993 creció a una tasa de 2,2% y en los últimos años se estima que ha crecido a una tasa del 1,7%. La población urbana viene creciendo rápidamente, al 2,2% anual, mientras que la población rural crece al 0,5%. Se estima que la población urbana del Perú corresponde al 73% del total nacional, del cual el 45% corresponde a Lima Metropolitana.

El déficit habitacional urbano del Perú es de aproximadamente 1.200.000 viviendas, de las cuales 325.000 corresponden al déficit cuantitativo y 875.000 a viviendas en condiciones deficitarias con relación a los estándares mínimos de habitabilidad (déficit cualitativo). Durante el período intercensal 1981–1993, los hogares se incrementaron en un promedio de 110.500 por año, mientras que las viviendas particulares con ocupantes presentes crecieron a razón de 97.500 unidades por año, de las cuales menos del 10% corresponden a la producción por parte del sector formal<sup>2</sup>.

Existen carencias sectoriales severas en el acceso a servicios domiciliarios básicos: sólo el 74,1% de la población nacional (66% de los hogares urbanos) tiene acceso a agua por red pública, y el 77,6% (95% de hogares urbanos) a electricidad. En las condiciones actuales, la gran mayoría de la población de bajos ingresos no tiene acceso a soluciones habitacionales dignas. Se estima que más del 41,9% de la población vive con al menos una de las siguientes necesidades básicas insatisfechas: viviendas físicamente inadecuadas, hacinamiento, sin servicios domiciliarios, y niños sin atención escolar.

Esto se debe a que, la mayoría de la población urbana del país vive en los llamados “pueblos jóvenes” o barriadas, urbanizaciones deficitarias, generalmente localizadas en terrenos públicos las cuales cuentan con una organización comunitaria fuerte, lo que les ha permitido avances en su desarrollo urbano y social. Sin embargo, las necesidades principales de estos asentamientos, tales como: complementación y regularización de su infraestructura; provisión de servicios básicos domiciliarios y sociales; y expansión o consolidación de sus viviendas, persisten. Para evitar que este tipo de urbanizaciones espontáneas siga siendo la solución más utilizada, se hace necesario asegurar que terrenos y viviendas adecuadas estén disponibles en el futuro para la población de menores ingresos, lo cual adicionalmente en el mediano y largo plazo traerá ahorros significativos a los respectivos gobiernos locales.

## **4.4 El Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB en el Perú**

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, diseña el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) MiBarrio, con el propósito de fortalecer las capacidades locales para la gestión del desarrollo urbano mediante la participación de los Gobiernos Locales, la población organizada y sociedad civil en las inversiones e intervenciones. Además MiBarrio enunciado por el Gobierno Central y Convenios con el BID, es parte de la Política Nacional Urbana, que comprende el componente Mejoramiento Integral de Barrio, que instrumentaliza los fines del PMIB y que se describen a continuación.

#### 4.4.1 Marco legal del programa de mejoramiento integral de barrios y de las instituciones involucradas

##### *Marco legal del programa de mejoramiento integral de barrios*

- Decreto Supremo N° 004–2004–VIVIENDA, del 27 de marzo del 2004, crea el **Programa de Mejoramiento Integral de Barrios** y aprueba el Reglamento General del Programa MIBARRIO, decreta:
- Artículo 1 – Creación del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – MiBarrio.
- Artículo 2 – Reglamento del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – MiBarrio.
- Artículo 3 – La Ejecución del Programa MiBarrio estará a cargo del BANMAT.
- Resolución Ministerial N° 119–2004–VIVIENDA, del 16 de mayo del 2004, se aprueba el Reglamento Operativo del Programa MIBARRIO, resuelva:
- Artículo único – Aprobación del Reglamento Operativo del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – MiBarrio.
- Resolución Ministerial N° 125–2004–VIVIENDA, del 26 de mayo del 2004, se autoriza la Primera Convocatoria MiBarrio para las ciudades de Cajamarca, Chiclayo, Arequipa e Iquitos.
- Artículo 1 – Convocatoria del Programa MiBarrio. Convocar a las Municipalidades y Organizaciones comunitarias de Cajamarca, Iquitos, Chiclayo y Arequipa a la 1ra convocatoria.
- Artículo 5 – Autorización para suscripción de Convenios, Autoriza al BANMAT a suscribir los convenios necesarios con las Municipalidades.
- Decreto Supremo N° 008–2004–VIVIENDA, del 26 de mayo del 2004 que modifica al Artº. 17 del Reglamento del Programa MiBarrio.
- Artículo 1 – Modifica el artículo 17º del reglamento del Programa MiBarrio.

##### *Marco Legal del Banco de Materiales (BANMAT)*

El Banco es una empresa de servicios organizada bajo la modalidad de sociedad anónima cerrada.

El BANMAT fue creado por la Ley 23.220 del 28 de septiembre de 1980. Se le encomendó la misión de contribuir en la solución del problema de la edificación y mejoramiento de la vivienda básica, con el sistema de la autoconstrucción, financiándolos a través del abastecimiento de materiales necesarios para los mismos.

Mediante la Ley 26.903, del 18 de diciembre de 1997, se redefinen los objetivos y el ámbito de acción del BANMAT en los términos siguientes: “Colaborar en la solución del problema de vivienda de los centros poblados realizando actividades de promoción, ejecución y financiamiento de la edificación y mejoramiento de la vivienda básica mínima, de las habilitaciones urbanas, de la infraestructura productiva y de servicios, así como del equipamiento de la microempresa”.

Finalmente, a través de la Ley 26.963, del 08 de junio de 1998, se define al Banco de Materiales como una empresa de servicios, con la finalidad de colaborar en el desarrollo de la comunidad urbana y rural, realizando actividades de promoción, ejecución y/o aprovisionamiento de recursos, bienes y servicios para la edificación de la vivienda básica mínima, de las

habilitaciones urbanas, de la infraestructura urbana y rural, de la infraestructura productiva y de servicios, así como el equipamiento de la microempresa de todos los sectores productivos.

El Estatuto del Banco de Materiales fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 005–2001–PRES de fecha 23.02.2001.

La Organización del BANMAT SAC vigente fue aprobada por el Directorio el 03 de junio del 2003, mediante Acuerdo N° 067–13–03, su Cuadro de Asignación de Personal y su Reglamento de Organización y Funciones se aprobó por Directorio el 06.08.2003 mediante Acuerdo N° 085–16–03.

#### *Normas legales que regulan el funcionamiento del BANMAT SAC*

- Ley 26.887: Ley General de Sociedades.
- Ley 24.948: Ley Actividad Empresarial del Estado.
- Ley 23.220: Ley de creación del BANMAT.
- Ley 26.903: Reforma de la Ley de creación del BANMAT.
- Ley 26.963: Ley complementaria del BANMAT.
- Decreto Supremo 005–2001–PRES: Estatuto Social del BANMAT.
- Ley 26.850: Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.
- D. Supremo 012–2001–PCM: Texto único Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.
- D. Supremo 013–2001–PCM: Reglamento Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.
- Ley 27.170: Ley del Fondo Nacional del Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N°072–2000–EF, modificado por los Decretos Supremos N° 085 y 143–2000–EF; y por lo dispuesto en su estatuto social aprobado por el Decreto Supremo N° 005–2001–PRES.

#### **4.4.2 Manual de organización y funciones del Ministerio de Vivienda, construcción y saneamiento, respecto a la Dirección Nacional de Urbanismo**

##### *Función básica*

Orientar, facilitar y promover el ordenamiento y desarrollo de los centros de población para lo cual propone supervisa y evalúa la aplicación de lineamientos de política planes programas proyectos y normas específicas en materia de su competencia.

##### *Funciones específicas*

- Diseñar, formular y proponer la política nacional urbana y evaluar su ejecución.
- Dirigir las acciones necesarias para la formulación y evaluación del Plan Estratégico de Desarrollo Urbano, y el Plan Operativo de la Dirección y proponerlos al Viceministro de Vivienda y Urbanismo.
- Dirigir y programar la elaboración de estudios e investigaciones que permitan mejorar el diseño, formulación y evaluación de la política nacional urbana.

- Dirigir, coordinar y ejecutar las actividades de compilación análisis y difusión de las estadísticas urbanas.
- Supervisar la formulación, proponer y difundir la normativa técnica, administrativa y de normalización de alcance nacional, respecto de la formulación de planes y acciones de desarrollo urbano; manejo del suelo urbano y urbanizable, espacios libres, prevención de riesgos, paisaje urbano y otros; así como evaluar su ejecución.
- Promover la dotación de equipamiento e infraestructura urbana, la recuperación de espacios urbanos subnormales, subutilizados o en proceso de deterioro y protección y mejoramiento del medio ambiente urbano en los centros de población.
- Propiciar la elevación de los estándares de calidad urbana de los centros de población y velar por su aplicación generalizada.
- Aprobar los estudios de Impacto ambiental y expedir certificaciones ambientales en el ámbito de su competencia, conforme a la legislación vigente.
- Coordinar acciones encaminadas a la conformación de reservas de suelo para fines urbanos.
- Identificar y explorar posibles fuentes de financiamiento o cooperación interna y externa, que faciliten el logro de los objetivos de la política nacional urbana.
- Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional con los gobiernos regionales y locales para asegurar la ejecución de la política nacional urbana y cumplimiento de normas.
- Establecer coordinaciones intersectoriales, para fomentar las iniciativas locales relacionadas con el mejoramiento del hábitat del ambiente urbano–rural.
- Coordinar con los demás órganos de vivienda y entidades del sector, las acciones necesarias para el mejor desarrollo de los temas bajo su ámbito.
- Emitir resoluciones y actos administrativos en los temas de su competencia.
- Las demás funciones que le asigne el Viceministro de Vivienda y Urbanismo en materia de su competencia.

#### *Línea de autoridad*

- Depende del Viceministro de Vivienda y Urbanismo
- Ejerce mando – supervisión sobre directivos, profesionales, técnicos y auxiliares.

#### **4.4.3 Contenidos del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, manejados por las instituciones involucradas**

##### *Programa de mejoramiento integral de barrios MiBarrio: Dirección Nacional de Urbanismo (MVCS)*

Finalidad: Mejorar el nivel, calidad y estilo de vida de la población urbana pobre.

Objetivo general:

- Apoyar al proceso de transformación y ordenamiento del sector habitacional y consolidarlo en el largo plazo, promoviendo e incentivando el acceso equitativo a la vivienda de los diferentes niveles socioeconómicos.

- Su propósito inmediato es contribuir a dirigir los recursos públicos destinados a la generación de viviendas hacia los sectores de bajos ingresos.

Organismo ejecutor: Banco de Materiales S.A.C – BANMAT.

Organismo técnico – normativo, de gestión y de fiscalización: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

*Componente mejoramiento integral de barrios (MIDB) (Fuente: Dirección Nacional de Urbanismo – MVCS)*

Objetivos generales:

- Mejorar las condiciones de vida de la población pobre y extremadamente pobre residente en barrios con altos niveles de déficit barrial.
- Financiamiento compartido y coparticipativo.
- Gobierno nacional + gobierno local + comunidad barrial.
- Inversiones e intervenciones.
- Físicas (infraestructura y equipamiento), sociales, ambientales, legales e institucionales.

Objetivos específicos:

- Financiar proyectos integrados y concurrentes de mejoramiento barrial.
- Estimular los procesos de organización social y desarrollo comunitario autosostenido que asegure su participación activa en la identificación, priorización, formulación, diseño, ejecución, operación, mantenimiento y supervisión de las inversiones e intervenciones financiadas por el componente.
- Incentivar, inducir y fortalecer las capacidades de los municipios.

Inversiones físicas:

- Remodelación urbana (nuevo diseño del barrio),
- Regularización de edificaciones habitacionales (declaración de fábrica),
- Infraestructura urbana (redes de saneamiento, pistas y veredas),
- Equipamiento comunitario (local, comunal, áreas verdes),
- Mitigación ambiental (recolección de residuos, canalizaciones, etc.).

Desarrollo comunitario e institucional:

- Organización comunitaria o barrial,
- Fortalecimiento de gobiernos locales.

#### *El programa MiBarrio<sup>4</sup>*

MiBarrio es un Programa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento–Vivienda dirigido a la población de los Barrios Urbanos Marginales (BUM), para mejorar su entorno habitacional y condiciones de vida.

---

<sup>4</sup> Fuente: Banco de materiales.

### *Intervenciones ejecuta MiBarrio*

Obras de Infraestructura Urbana, servicios de agua y desagüe, pistas, veredas construcción de servicios comunales y áreas verdes, entre otros. Además se realizara el acompañamiento social e institucional orientado a mejorar las capacidades técnicas y de gestión de las Municipalidades y Organizaciones Comunitarias.

### *Participantes en MiBarrio*

- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento–Vivienda, como organismo técnico normativo de gestión y fiscalización del Programa.
- El Banco de Materiales–BANMAT, como unidad operadora del Programa, que dará asesoramiento y apoyo técnico a las Municipalidades.
- La Municipalidad, como entidad cofinanciadora y coejecutora de las acciones del Programa, que formulara, ejecutara y supervisara los proyectos y obras.
- Los Barrios Urbanos Marginales–BUMs, representados por la Organización Comunitaria, que participaran en la formulación.

### *Postulación al programa MiBarrio*

La Municipalidad asociada con el BUM preseleccionado participará en el concurso público convocado por vivienda.

### *Financiamiento de MiBarrio*

Con el Bono de Mejoramiento Barrial–BMB que otorga el Gobierno Central–vivienda y con el co–financiamiento de la Municipalidad y la Organización Comunitaria.

#### **APORTES DEL FINANCIAMIENTO DE MIBARRIO**

Bono Mejoramiento Barrial–BMB	US\$ 2 000,00 lote/vivienda
Municipalidad	US\$ 250,00 lote/vivienda
Organización Comunitaria–OC	US\$ 100,00

### *Requisitos para la postulación al programa Mibarrio*

Las Municipalidades, con una población no menor a 20.000 habitantes.

- El Barrio Urbano Marginal tendrá entre 200 a 300 lotes/vivienda que carezcan de agua y desagüe.
- El Barrio Urbano Marginal debe tener una antigüedad no menor de cinco años, contar con títulos de propiedad, factibilidad de servicios básicos y accesibilidad vial.
- El 80% de los predios del BUM deben estar ocupados.
- Suscribir el Acta de compromiso de co–participación y co–financiamiento entre la Municipalidad y Organización Comunitaria.

El Banco de Materiales–BANMAT con el apoyo de VIVIENDA asistirán y capacitaran a las municipalidades y Organizaciones Comunitarias durante el desarrollo del Programa–MiBarrio

### *Documentos necesarios para postular al Bono de Mejoramiento Barrial*

- Acta de compromiso de co–participación y co–financiamiento entre la Municipalidad y la Organización Comunitaria.

- Acuerdo de Concejo Municipal para co-participar en el Programa MiBarrio.
- Declaración jurada de cumplimiento de requisitos de postulación.
- Certificación de titulación del BUM.
- Certificación de vulnerabilidad Física emitida por INDECI.
- Información socio-económica por hogares.
- Expediente de postulación al Programa de Mejoramiento Integral de Barrios-EPMIB.

El Programa Mejoramiento Integral de Barrios-MiBarrio, mejora las condiciones de vida de la población pobre y extremadamente pobre, residentes en los barrios carentes de infraestructura urbana, servicios de agua y alcantarillado, pavimentación, servicios comunales y áreas verdes, mediante la coparticipación y financiamiento compartido de vivienda, el BANMAT, la Municipalidad y la organización comunitaria en inversiones e intervenciones de naturaleza física, social, ambiental, legal e institucional para el mejoramiento de su entorno habitacional.

## **5. Marco legal relativo a políticas de suelo y regularización de la tenencia**

Por muchos años, el Perú ha tenido un sistema para brindar reconocimiento formal a los derechos de propiedad de inmueble. Pero este sistema sólo ha funcionado para una minoría, mayormente urbana y beneficiado muy poco a las mayorías de familias pobres, del sector popular.

En el año 1961 el Estado legalizó las invasiones a la tierra urbana, privada o pública, y comprometió a otorgar los títulos de propiedad correspondientes. Sin embargo, falló en una pronta entrega y ello tuvo como consecuencia la emergencia de movimientos por los títulos que obligaron a flexibilizar los requisitos, especialmente la prescindencia de la previa instalación de servicios básicos, proceso que resultaba costoso para los pobladores. A su vez, dado que el Estado carecía de una adecuada política de vivienda, tuvo que verse obligado a indultar a los nuevos invasores de tierras urbanas (en los años 1981, 1984, 1986, 1989, 1993, 1996 y 2002). Por tanto, se incrementaba constantemente la población que demandaba por sus títulos.

El sistema implementado desde sus inicios, ha constado de procedimientos complejos y exigentes para establecer la propiedad. Los propietarios de los sectores populares, en situación de pobreza e informalidad muchas veces no pueden cubrir los gastos del sistema, por lo cual no pueden cumplir con los requisitos.

El sistema tradicional estaba constituido por, las dependencias responsables de la emisión de títulos, como las municipalidades, juzgados, que resuelven litigios, y el Registro de Propiedad Inmueble (RPI), que los registra. Estas dependencias gubernamentales muchas veces se han comportado de manera ineficiente y con lentitud para la emisión de títulos de propiedad. Igualmente, los juzgados rara vez han sido capaces de resolver conflictos, brindar mediación, como lo establece la ley.

Los sectores populares en posesión de predios urbanos informales, en su mayoría, se han establecido en las ciudades a través de asentamientos humanos informales haciendo caso omiso a las leyes vigente. Las cifras estimadas desde 1997 alcanzaron alrededor de un millón de propiedades urbanas informales, que desde los términos económicos, representan los activos “dormidos” de estos sectores informales y de pobreza, cuyo valor real en términos de reventa, inversión potencial y acceso a crédito no se tienen en cuenta.

Frente a esta situación, el Gobierno de turno a finales de 1980, establece un proceso de reforma, para el establecimiento de un nuevo sistema para formalizar la propiedad, a través de

una serie de estudios y ejercicios realizados por un instituto privado de investigación, Instituto Libertad y Democracia (ILD). Este proceso culminó con la promulgación de un conjunto de leyes en el año 1988, que sobre la base de un programa piloto, se realizaría una reforma institucional para desentramar “los cuellos de botella” que se generan en el registro y titulación de la propiedad, así como el establecimiento de un nuevo Registro Predial (RP). Con el apoyo de una donación del Banco Mundial financiada por el Japón, se ejecutó un proyecto piloto, que aplicó dichas reformas en áreas urbanas y rurales seleccionadas en los años 1992–1994 (más de 150.000 propiedades registradas hasta finales del año 1993, muchas de las cuales fueron re–titulaciones, un 80% de predios ya estaban titulados por las Municipalidades Provinciales).

Posteriormente, el Banco Mundial mantuvo un fuerte diálogo sobre las políticas de Gobierno. En una nota sobre los derechos de propiedad inmueble (parte del informe, *Perú: Notas de Política*, 21 de julio del año 1995, 14.824–PE), el Banco caracterizó el nuevo sistema de formalización como constituido de un nuevo marco legal (es decir, la reforma institucional) que reconoce las normas de propiedad sancionadas por la comunidad; un enfoque pro–activo de trabajo de campo que utilizó a la comunidad local para promover la formalización, reunir información relacionada a la propiedad y obtener beneficios por titulación de un conjunto de áreas a la vez; un económico sistema de información que utiliza procedimientos simplificados y basados en una indexación universal basada en parcelas; y el uso de una dependencia autónoma (Registro Predial) libre para administrar con efectividad. La nota recomendaba que, a través de un programa nacional de formalización de la propiedad, este sistema fuera adoptado progresivamente por todas las áreas urbanas y rurales informales, y que se le diera un firme respaldo político y que fuera ejecutado por una dependencia autónoma.

En marzo del año 1996, se aprobó la “*Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal*” (Decreto Ley 803), la cual aplicó el nuevo sistema de formalización de la propiedad, a todos los asentamientos urbanos informales del Perú (el Gobierno ya había decidido manejar las áreas rurales a través de un préstamo del BID, ya existente). Esta ley debía implementarse a través de una dependencia autónoma, Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) que se normó e implementó, quitándole esta facultad legal de titulación a las Municipalidades Provinciales.

Al mismo tiempo, el Registro Predial Urbano (RPU) fue separado del RP (la parte del RP encargada de las áreas rurales en el Departamento de Lima fue separada, mientras que la parte rural restante del RP ahora se encuentra en el sistema de registro nacional). Al haber asumido las funciones de 14 dependencias dispersas que anteriormente regulaban el proceso de titulación, COFOPRI tiene la función de emitir títulos sobre la base de una verificación legal y física en el campo. El RPU, que trabaja en estrecha cooperación con COFOPRI, registra luego estos títulos incluyéndolos en un Plan Nacional de Formalización (PNF).

El proyecto implementado por el Banco Mundial, que respalda el trabajo de formalización urbana de la COFOPRI y RPU, es el comienzo de un proceso de reforma, a largo plazo, de más una década según BM, quién ha estado involucrado por casi cinco años y el Gobierno de Alberto Fujimori, se “apropió” completamente por más de dos años. Una Carta de Política del Sector expresa el compromiso del Gobierno con el PNF, el proyecto del BM y los principios de formalización subyacentes.

En 1997 el Perú tenía un estimado de 1,4 millones de propiedades urbanas informales (en un total de casi cuatro millones de propiedades en todo el Perú urbano y rural) formados a partir de invasiones de tierras (según el censo del año 1993, hubo 1.632 asentamientos humanos urbanos y los hogares tenían como promedio cinco miembros). Las urbanizaciones populares y las cooperativas (que poseen tierras privadas, pero en las que las propiedades individuales no

tienen títulos) son otra parte de la informalidad urbana, y representaron casi un cuarto de las propiedades informales urbanas en 1997.

En el año 2001, el gobierno de transición devolvió dicha función a las municipalidades provinciales, pero bajo un proceso de desconcentración de la COFOPRI y con una mejor complementariedad de funciones entre instituciones. Según cálculos de diferentes estudios como SASE-PNUD hasta este 2004, un 60% de predios del país, principalmente en barrios urbanos informales falta titular.

## 5.1 Normas de titulación y registro del suelo urbano

### *Principales normas de titulación de predios urbanos*

- Ley 375 – 1906, Catastro Histórico de la Propiedad.
- Ley 13.517 – 1961. Declarando de necesidad y utilidad públicas e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales ó barriadas, existentes en las áreas urbanas y sub-urbanas del territorio nacional.
- Decreto Ley N° 14.390 – 1963. Creando la Junta Nacional de la Vivienda.
- Decreto Ley N° 14.391 – 1963. Declarando de necesidad y utilidad pública, el establecimiento de Urbanizaciones de interés social que realicen la Junta Nacional de la Vivienda y el Banco de la Vivienda del Perú.
- Decreto Ley N° 14.495 – 1963. Declarando que son nulos los títulos provisionales que se obtengan contraviniendo las disposiciones de los arts. 7°, 9° y 11° de la Ley N° 13.517.
- Ley N° 16.762 – 1967. Prohibiéndose la iniciación de juicios de desahucio, contra los ocupantes de viviendas ubicadas en los barrios marginales.
- Decreto Supremo N° 105 – 68 PU, 1968.
- Decreto Ley N° 22.088 – 1978. Gobierno decide la desactivación metódica y progresiva de Sinamos.
- Decreto Ley N° 22.220 – 1978. Ley Orgánica del Sector Vivienda y Construcción.
- Decreto Legislativo N° 051 – 1981, el gobierno aprobó la ley orgánica de municipalidades.
- Ley N° 23.853 – 1984, promulgan la ley orgánica de municipalidades.
- Decreto Supremo N° 053–84–VC.
- Ley N° 24.513 – 1986. Declaran de necesidad y utilidad públicas y de preferente interés social, el saneamiento de la estructura físico legal de los asentamientos humanos, denominados pueblos jóvenes.
- Ley N° 25.102 – 1989. Establecen que es atribución propia de las Municipalidades Provinciales la aplicación y cumplimiento de la Ley 24.513, que regula el saneamiento físico legal de los pueblos jóvenes.
- Ley N° 26.264 – 1993. Declaran de necesidad y utilidad públicas el saneamiento físico-legal de AA.HH. posesionados en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada en el período jun. 90–oct. 93.

- Decreto Legislativo N° 803 – 1996, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Ley N° 26.785 – 1997. Autorizan a la COFOPRI a rectificar de oficio área, perímetro y linderos de predios contenidos en planos aprobados por entidades que hayan realizado saneamiento físico-legal o habilitaciones urbanas.

#### *Normas legales del Registro Predial Urbano*

- Decreto Legislativo N° 495 – 1988. Registro Predial de Pueblos Jóvenes, Urbanizaciones Populares, Hipoteca Popular y Seguro de Crédito.
- Decreto Legislativo N° 803. Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto supremo N° 009–99–MTC. Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
- Decreto Supremo N° 014–97–MTC Estatuto del Registro Predial Urbano – RPU.
- Decreto Supremo N° 014–99–MTC – Precisan Inciso y Modifican Artículo del Estatuto del Registro Predial Urbano
- Decreto Supremo N° 033–2001–JUS – Aprueban Reglamento de los Índices de Profesionales del Registro Predial.
- Resolución Jefatural N° 206–2001/RPU – JEF – Formulario registral para el ingreso al Índice de Profesionales del Registro Predial Urbano.
- Resolución Jefatural N° 207–2001/RPU – JEF – Aprobar Tasa correspondiente a la Inscripción y Renovación de inscripción en el Índice de Profesionales.
- Decreto Supremo N° 005–2001–JUS, crea las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal.
- Resolución Jefatural N°022–2002/RPU–JEF – Aprobar Tasas Registrales por los servicios que presta el RPU.
- Ley N° 27.755 – 2002. Creación del Registro de Predios a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- Ley N° 28.294 – 2004. Crea el sistema nacional integrado de catastro y su vinculación con el registro de predios.

#### *Otras Normas Legales*

- Ley N° 27.157 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.
- Decreto Supremo N° 008–2000–MTC – Reglamento de Fábrica.
- Ley N° 27.444 Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Ley de Títulos Valores – Título de Crédito Hipotecario Negociable.
- Reglamento de la Ley de Título Hipotecario Negociable.

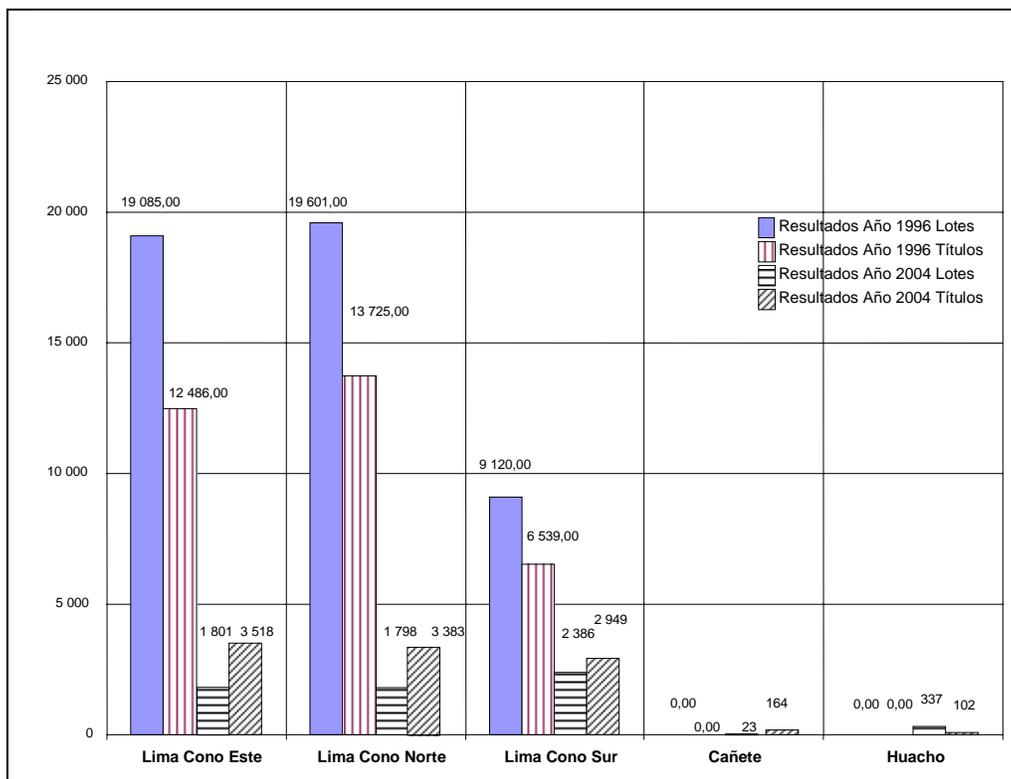
## 6. Políticas nacionales, la regulación y titulación del suelo urbano

### 6.1 Plan Nacional de Vivienda

El PNV, comprende varias líneas de acción programáticas, entre las cuales se encuentra la *Línea de Acción Programática – 1: Manejo del suelo residencial*:

- Desalentar el tráfico de tierras del Estado mediante acciones de prevención, respeto de los derechos de propiedad, creación de reservas territoriales, o propiciar la conversión de suelo eriazo, con aptitud habitacional, en suelo urbanizado.
- Emplear como mecanismo catalizador del desarrollo inmobiliario residencial, el principal recurso patrimonial del Estado: el suelo, propiciando, según convenga, la expansión, recuperación y/o densificación de las áreas residenciales.
- Estimular la construcción de viviendas de interés social prioritario mediante la provisión de terrenos urbanizados, a título oneroso y sujeta a compromisos de inversión en plazos predeterminados.
- Incorporar o recuperar áreas urbanas subutilizadas, deterioradas o en proceso de deterioro mediante procesos de renovación urbana, de reconversión de derechos de propiedad y/o de reurbanización.
- Estimular el crecimiento vertical u horizontal residencial mediante la agregación de nuevas unidades de vivienda en los aires o al costado de una vivienda ya producida o existente.
- Orientar la oferta de suelo residencial en función de los principios de prevención de desastres naturales, y de estar ubicadas en zonas de alto riesgo optar por el reasentamiento residencial.

**GRÁFICO 1**  
**TITULACIÓN DE LOTES EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA**



Fuente: Plan Nacional de la Vivienda, Perú.

En el gráfico se pueden apreciar los resultados del plan nacional de la vivienda a través de la titulación de lotes en el departamento de Lima.

## 6.2 Programas de regularización y titulación del suelo urbano

En el país el proceso de regulación de la tenencia de los predios urbanos, se realiza a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) es un organismo público descentralizado del Ministerio de Justicia, que tiene como fin ser la Secretaría Técnica de las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal realizando el saneamiento físico y legal de predios urbanos en el ámbito nacional. En razón de ello la COFOPRI pone al servicio de las Municipalidades Provinciales su experiencia y tecnología en el marco del proceso de descentralización, con la finalidad de dotar a la población de títulos de propiedad que brinden seguridad jurídica y permitan acceder al crédito a miles de familias de escasos recursos (fuente COFOPRI).

En el marco de varios estudios y balances sobre la COFOPRI, la implicancia del sistema de titulación de predios urbanizados y el fortalecimiento de la institucionalidad municipal; el Gobierno del Presidente Valentín Paniagua, concluye en la necesidad de emprender una efectiva descentralización de las facultades de la COFOPRI hacia los gobiernos locales, promulgando el Decreto Supremo N° 005–2001–JUS, por el cual se crean las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal, las que se encargan de planificar, organizar, coordinar y ejecutar, a través de sus Secretarías Técnicas, el proceso de formalización de las posesiones

informales hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en la oficina registral competente.

La norma establece, que los títulos de propiedad serán otorgados por el alcalde provincial en el domicilio de cada beneficiario o en su defecto, se recabarán en la Municipalidad Provincial respectiva, así mismo establece que las comisiones provinciales estarán integradas por representantes de la Municipalidad Provincial, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), el Registro Predial Urbano (RPU) y otros miembros cuya participación la misma Comisión considere necesaria.

Para realizar su labor eficientemente, las comisiones provinciales contarán con la asistencia técnica y legal permanente de las Secretarías Técnicas, a través de las cuales deben mantener actualizada la base catastral correspondiente a sus localidades, así como la información sobre los planos perimétricos, planos de trazado y lotización, y la información sobre nuevos propietarios de las posesiones formalizadas, a fin de actualizar permanentemente la Base Nacional que administra COFOPRI.

Por su parte, COFOPRI definirá y supervisará permanentemente y a nivel nacional, los patrones de calidad que deberán cumplir los procesos de formalización de las posesiones urbanas informales y emitirá las normas para los procedimientos administrativos que deberán seguirse con tales fines. Además, brindará asistencia técnica y legal a las Municipalidades Provinciales que lo soliciten y desarrollará un programa nacional de capacitación y actualización permanente para el personal de las Secretarías Técnicas, en los casos en los que se celebren convenios con esos objetivos. Este proceso de descentralización se está realizando de manera lenta, en función de las capacidades las municipalidades provinciales. Por ello los programas o campañas de titulación están aún estrechamente ligados a la COFOPRI, para su ejecución.

La COFOPRI, tiene una actuación muy activa en uno de los temas de la seguridad del tenencia del suelo urbano, como es la referente a la titulación de predios en barrios informales; pero no abordando con este énfasis, la temática de la seguridad de predios precarios o tugurizados en áreas urbanas de considerable edad de consolidación urbana, como son los Centros Históricos y barrios periféricos de consolidación anárquica de más de 50 años.

En estos barrios tugurizados, igualmente hay un activo urbano, el cual se debe captar e incorporar como un valor agregado a la ciudad. Por ello es sumamente importante la realización de estudios específicos sobre las formas y mecanismos de sanear física y legalmente estos predios tugurizados, logrando una normativa específica que fortalezca aún más el sistema actual de seguridad de la tenencia del suelo urbano, en sus diferentes formas de ocupación y usos.

## **II. Selección de municipios para el Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB**

### **1. La selección de ciudades y grupo de municipalidades para el Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB**

El proceso operativo de la selección de los grupos de municipalidades para la aplicación del Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios, fue realizado por el Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que estableció los siguientes criterios de selección de ciudades y municipalidades.

#### *Criterio de selección de ciudades y municipalidades*

Los criterios se establecieron en dos grandes aspectos, el ámbito geográfico – poblacional y el de las necesidades básicas insatisfechas.

- El ámbito geográfico – poblacional: serán consideradas todas las ciudades mayores de 20.000 habitantes, en razón que los Barrios Urbano Marginales tienen una mayor tasa de crecimiento en zonas de alta densidad poblacional y fuerte concentración urbana.
- Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): se toma como referencia la estructura del último Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 1993 y los indicadores de las Encuestas Nacionales de Hogares, que son:
  - Hogares en vivienda con características físicas inadecuadas,
  - Hogares en vivienda con hacinamiento,
  - Hogares en vivienda sin desagüe.

La medición de la pobreza puede efectuarse con métodos como el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o Método Directo: método que permite captar la disponibilidad y el acceso a servicios básicos que son ofrecidos fuera del ámbito del mercado; el Método de la Línea de Pobreza (LI) o Método Indirecto: indicador indirecto de niveles mínimos de satisfacción de necesidades básicas (la pobreza estaría representada por un solo indicador como el ingreso o gasto); y finalmente el Método Integrado, que sintetiza a los dos primeros.

El último Censo de Población y Vivienda de 1993 se efectuó la medición de la pobreza en el país con el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

De la aplicación de los criterios antes mencionados, se tienen las siguientes ciudades, por cada uno de los dominios territoriales, obteniendo los siguientes resultados finales:

<b>Dominio territorial</b>	<b>Ciudad Seleccionada</b>
Costa Norte	Chiclayo
Costa Centro	Chimbote
Costa Sur	Tacna
Sierra Norte	Cajamarca
Sierra Centro	Huancayo
Sierra Sur	Arequipa
Selva	Iquitos
Lima Metropolitana	Lima Metropolitana

Este resultado comprende que el país fue dividido en ocho ámbitos geográficos con el objetivo que expone el PASH, de lograr niveles de homogenización con respecto a las características habitacionales de los hogares.

Estos ocho ámbitos geográficos, se determinan como dominios territoriales que se sustentan en las necesidades básicas insatisfechas, de nivel intermedio, de acuerdo a las encuestas de hogares que elabora el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Denominándose a cada uno de estos dominios en Sierra Norte, Lima Metropolitana y Callao (dominio independiente), Costa Norte, Sierra Sur, Sierra Centro, Selva, Costa Centro y Costa Sur.

Al interior de cada dominio territorial se seleccionó ciudades o conglomerados urbanos en función de la ponderación de los índices de pobreza y de concentración poblacional de más de 20,000 habitantes, según los criterios de selección. Como resultado de esta selección se tiene la siguiente segmentación de ciudades por dominios territoriales que realizó el PASH:

**CUADRO 1**  
**SEGMENTACIÓN DE CIUDADES**

<b>Dominio territorial</b>	<b>Ciudades</b>
Costa Norte	Casa Grande, Chepén, Guadalupe, Huamachuco, Laredo, Moche, Pacasmayo, Paiján, Trujillo, Chiclayo, Ferreñafe, Lambayeque, Monsefú, Patazo, Pomalca, Tután, Catacaos, Chulucanas, Paíta, Piura, Sechura, Sullana, Talara, Tambo Grande, Tumbes
Costa Centro	Casma, Chimbote, Chíncha Alta, Ica, Nazca, Pisco, Barranca, Chancay, Huacho, Huaral, Huaura, Mala, Paramonga, San Vicente de Cañete, Supe
Costa Sur	Camaná, Mollendo, Ilo, Moquegua, Tacna
Sierra Norte	Chachapoyas, Cajamarca
Sierra Centro	Huaraz, Ayacucho, Huanta, Huancavelica, Huanuco, Huancayo, Jauja, La Oroya, Tarma, Cerro de Pasco
Sierra Sur	Abancay, Andahuaylas, Arequipa, Cusco, Quillabamba, Sicuani, Sauri, Ayaviri, Ilave, Juliaca, Puno
Selva	Bagua, Bagua Grande, Jaén, Tingo María, Iquitos, Yurimaguas, Puerto Maldonado, Juanjuí, Moyabamba, Rioja, Tarapoto, Pucallpa
Lima Metropolitana y Callao	Lima Metropolitana y Callao

Fuente: Elaboración propia.

Las ciudades seleccionadas el PASH, las clasificó en primera y segunda prioridad con el propósito de que si la clasificada como de primera prioridad no desease participar en el Programa, sea remplazada por la de segunda prioridad.

**CUADRO 2**  
**LAS CIUDADES SELECCIONADAS POR DOMINIO TERRITORIAL**

<b>Dominio territorial</b>	<b>Primera prioridad</b>	<b>Segunda prioridad</b>
Sierra Norte	Cajamarca	Chachapoyas
Lima Metropolitana y el Callao	Lima Metropolitana y el Callao	Lima Metropolitana y el Callao
Costa Norte	Chiclayo	Trujillo
Sierra Sur	Arequipa	Cusco
Sierra Centro	Huancayo	Huanuco
Selva	Iquitos	Pucallpa
Costa Centro	Chimbote	Ica
Costa Sur	Tacna	Moquegua

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 3**  
**IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE GRANDES CIUDADES**  
**SEGÚN DOMINIOS TERRITORIALES**

<b>Región</b>	<b>Provincia</b>	<b>Ciudad</b>	<b>Distritos</b>
Arequipa	Arequipa	Arequipa	Arequipa, Alto Selva Alegre, Cayma, Cerro Colorado, Jacobo Junter, José Luis Bustamante, Mariano Melgar, Miraflores, Paucarpata, Sabandina, Sachaca, Socabaya, Tiabaya, Yanahuara
Lambayeque	Chiclayo	Chiclayo	Chiclayo, José Leonardo Ortiz, La Victoria
Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca, Los Baños del Inca
Loreto	Maynas	Iquitos	Iquitos, Belén, Punchana, San Juan Bautista
Ancash	Santa	Chimbote	Chimbote, Coishco, Nuevo Chimbote
Junín	Huancayo	Huancayo	Huancayo, El Tambo, Chilca
Tacna	Tacna	Tacna	Tacna, Alto de la Alianza, Ciudad Nueva, Coronel Gregorio Albarracín, Pocollay
Lima	Lima	Lima	Lima Metropolitana y Callao

Fuente: Elaboración propia.

### *Validación de los resultados*

Como último paso, el PASH procedió a una evaluación exploratoria de las ciudades seleccionadas con otras variables como pobreza, pobreza extrema y número de barrios urbanos marginales referenciales en las ciudades seleccionadas, lo cual les permitió validar estos resultados.

## **2. La selección del grupo de municipalidades para el fortalecimiento de capacidades municipales**

Teniendo en consideración que el presente estudio debe analizar la realidad municipal de un determinado grupo de municipalidades seleccionadas, de importancia urbana y con énfasis en aspectos institucionales y operativos, que indican su capacidad para gestionar los programas de mejoramiento de barrios en situación de pobreza. Asimismo, enmarcándose este estudio en el proyecto de caracterización de la pobreza y precariedad urbana de la región, en el diseño de políticas y programas nacionales y locales para la superación de la pobreza y precariedad urbana, y el diseño de estrategias para el financiamiento y la institucionalización de la acción de los gobiernos locales.

Se puede evaluar que son pertinentes los criterios de selección establecidos por el equipo del PASH, para la selección de las Municipalidades, basado especialmente en indicadores enunciados como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), siendo herramientas de medición

institucionalizadas por entidades públicas como el INEI y otras para medir y realizar el seguimiento de la situación de la pobreza en el país.

Existen otros métodos y herramientas, que pueden brindar la ampliación de este tema de medición de la línea de la pobreza, pero actualmente en el Perú, estas no están aplicadas y no existe información procesada a nivel requerido de ciudades por ámbito geográfico. Así mismo considerar igualmente como criterio de selección el número de población que este en el rango superior de 20.000 habitantes es un criterio considerable, en razón que este tipo de aglomeración urbana tiene una dinámica urbana, que sustenta la institucionalidad Municipal mínima y determinados servicios y equipamientos que demandan determinada atención.

Además es importante, para visualizar mejor el proceso de análisis de la aplicación y manejo de los criterios de selección de ciudades, presenciar la ubicación de estas ciudades en el escenario nacional de ciudades del país, desde la situación de pobreza que las cruza y resaltando temas que contribuirán a tener una mejor comprensión de lo que viene pasando en la problemática urbana de las ciudades para su mejoramiento.

**CUADRO 4**  
**ANÁLISIS DE LOS MUNICIPIOS,**  
**NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (UNO A CUATRO)**

Departamento	Población con una NBI	Población con dos NBI	Población con tres NBI	Población con cuatro NBI	Población con cinco NBI
Amazonas	38 031,00	18 419,00	6 593,00	1 847,00	138,00
Ancash	163 646,00	66 480,00	18 481,00	2 939,00	159,00
Apurímac	48 724,00	25 595,00	8 653,00	1 316,00	52,00
Arequipa	184 541,00	72 725,00	22 772,00	4 340,00	404,00
Ayacucho	82 629,00	47 805,00	20 508,00	5 183,00	532,00
Cajamarca	93 809,00	37 934,00	11 605,00	2 240,00	142,00
Callao	137 685,00	54 835,00	14 451,00	2 281,00	171,00
Cusco	153 476,00	65 886,00	19 847,00	2 674,00	116,00
Huancavelica	45 961,00	23 688,00	7 693,00	1 179,00	89,00
Huanuco	79 471,00	37 600,00	12 497,00	2 728,00	316,00
Ica	125 230,00	42 842,00	10 887,00	1 948,00	146,00
Junín	234 369,00	93 016,00	27 121,00	4 602,00	348,00
La Libertad	215 028,00	64 347,00	17 916,00	3 055,00	194,00
Lambayeque	197 466,00	65 249,00	15 499,00	2 462,00	190,00
Lima	1 336 697,00	486 458,00	155 740,00	26 808,00	2 333,00
Loreto	109 391,00	87 999,00	45 765,00	12 715,00	1 615,00
Madre De Dios	12 235,00	9 002,00	2 756,00	413,00	42,00
Moquegua	24 520,00	12 008,00	4 188,00	547,00	53,00
Pasco	50 688,00	30 125,00	10 365,00	1 482,00	89,00
Piura	279 291,00	182 386,00	82 432,00	26 591,00	4 604,00
Puno	157 488,00	65 034,00	15 435,00	2 099,00	122,00
San Martín	96 530,00	58 759,00	24 501,00	6 832,00	654,00
Tacna	44 497,00	16 380,00	5 657,00	1 103,00	163,00
Tumbes	41 528,00	22 659,00	8 680,00	2 098,00	245,00
Ucayali	64 518,00	39 634,00	15 149,00	3 188,00	336,00

Fuente: INEI, Censo de Población y Vivienda 1993 – Elaborado por Consultora Silvia de los Ríos.

El cuadro 4 expresa la concentración de población por NBI, donde departamentos seleccionados como Lima concentran la mayor población con NBI, pero otros departamentos seleccionados como Cajamarca, Loreto y Tacna, no destacan seguidamente en número de

habitantes con NBI, sino otros departamentos no considerados para la aplicación del PMIB, destacan, en esta etapa inicial.

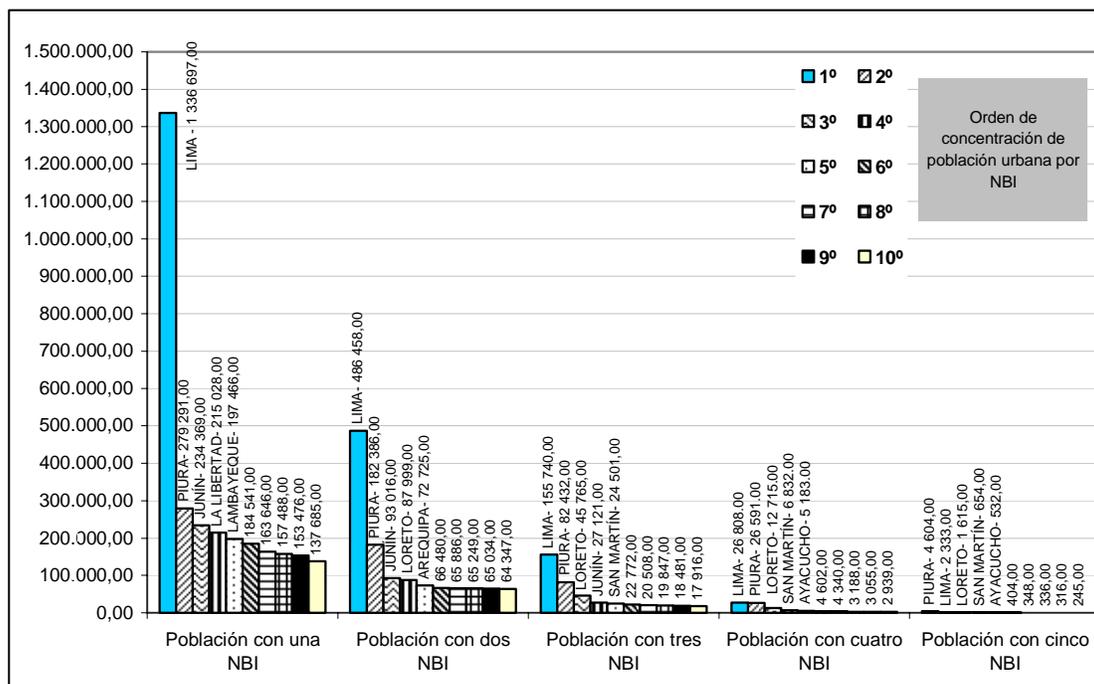
**CUADRO 5**  
**EL ORDEN DE LOS PRIMEROS DIEZ MUNICIPIOS SEGÚN**  
**CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN URBANA / NÚMERO DE NBI**

<b>Por orden de concentración de población urbana</b>	<b>Población con una NBI</b>	<b>Población con dos NBI</b>	<b>Población con tres NBI</b>	<b>Población con cuatro NBI</b>	<b>Población con cinco NBI</b>
1°	Lima 1 336 697,00	Lima 486 458,00	Lima 155 740,00	Lima 26 808,00	Piura 4 604,00
2°	Piura 279 291,00	Piura 182 386,00	Piura 82 432,00	Piura 26 591,00	Lima 2 333,00
3°	Junín 234 369,00	Junín 93 016,00	Loreto 45 765,00	Loreto 12 715,00	Loreto 1 615,00
4°	La Libertad 215 028,00	Loreto 87 999,00	Junín 27 121,00	San Martín 6 832,00	San Martín 654,00
5°	Lambayeque 197 466,00	Arequipa 72 725,00	San Martín 24 501,00	Ayacucho 5 183,00	Ayacucho 532,00
6°	Arequipa 184 541,00	Ancash 66 480,00	Arequipa 22 772,00	Junín 4 602,00	Arequipa 404,00
7°	Ancash 163 646,00	Cusco 65 886,00	Ayacucho 20 508,00	Arequipa 4 340,00	Junín 348,00
8°	Puno 157 488,00	Lambayeque 65 249,00	Cusco 19 847,00	Ucayali 3 188,00	Ucayali 336,00
9°	Cusco 153 476,00	Puno 65 034,00	Ancash 18 481,00	La Libertad 3 055,00	Huanuco 316,00
10°	Callao 137 685,00	La Libertad 64 347,00	La Libertad 17 916,00	Ancash 2 939,00	Tumbes 245,00

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INEI, Censo de Población y Vivienda 1993.

Este cuadro presenta el orden de los primeros diez lugares según la concentración de población urbana / número de NBI, dónde destacan departamentos seleccionados como Lima, Junín, Lambayeque, Arequipa, y Ancash, y los restantes como Loreto y Junín con menor población con NBI y Tacna, sin aparecer.

**GRÁFICO 2**  
**CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN URBANA POR NBI EN DEPARTAMENTOS**



Fuente: Elaboración propia sobre datos del INEI, Censo de Población y Vivienda 1993.

Este gráfico expresa que Lima es el departamento que concentra la mayor población urbana con NBI, siguiéndole, Piura, Junín y Loreto entre las principales. En este orden no destacan los demás departamentos seleccionados para la aplicación del PMIB.

**CUADRO 6**  
**DEPARTAMENTOS CON SIGNIFICATIVA**  
**CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN URBANA CON NBI**

1	Ancash
2	Arequipa
3	Ayacucho
4	Callao
5	Cusco
6	Huanuco
7	Junín
8	La Libertad
9	Lambayeque
10	Lima
11	Loreto
12	Piura
13	Puno
14	San Martín
15	Tumbes
16	Ucayali

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente podemos concluir que los ocho dominios seleccionados o departamentos, inicialmente para la aplicación del PMIB, desde el enfoque de las NBI, en el marco nacional de departamentos y la concentración de población urbana por NBI, los departamentos más resaltantes son seis de los ocho seleccionados.

Estos resultados deben llevar a revisar los métodos de aplicación llevados por le PASH, para la selección de estos departamentos por NBI y colocar en evaluación para su consideración otros departamentos como Ayacucho, que las cifras así como su propia realidad visibilizan la situación de la población con NBI y su significativa concentración.

#### *Análisis desde el enfoque de situación de pobreza*

**CUADRO 7  
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA**

Años 2001	Población en situación de pobreza, (miles) según departamento / porcentaje de la población total						
	Departamentos	Población Total	Total Pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	Porcentaje de pobres del total de pob.	Orden de porcentaje
	Huancavelica	431 088	403 000	340 000	63 000	93,48%	1
	Apurímac	426 904	364 000	221 000	143 000	85,27%	2
	Puno	1 199 398	993 000	587 000	406 000	82,79%	3
	Huánuco	776 727	641 000	503 000	138 000	82,53%	4
	<b>Cajamarca</b>	<b>1 411 942</b>	<b>1 165 000</b>	<b>765 000</b>	<b>400 000</b>	<b>82,51%</b>	<b>5</b>
	Amazonas	406 060	320 000	176 000	143 000	78,81%	6
	Cusco	1 158 142	901 000	614 000	287 000	77,80%	7
	Ayacucho	527 480	402 000	251 000	151 000	76,21%	8
	Ucayali	424 410	323 000	206 000	117 000	76,11%	9
	<b>Loreto</b>	<b>880 471</b>	<b>641 000</b>	<b>433 000</b>	<b>208 000</b>	<b>72,80%</b>	<b>10</b>
	Pasco	247 872	177 000	88 000	89 000	71,41%	11
	San Martín	743 668	513 000	277 000	236 000	68,98%	12
	Piura	1 545 771	1 030 000	348 000	681 000	66,63%	13
	<b>Lambayeque</b>	<b>1 093 051</b>	<b>706 000</b>	<b>223 000</b>	<b>483 000</b>	<b>64,59%</b>	<b>14</b>
	<b>Áncash</b>	<b>1 067 282</b>	<b>678 000</b>	<b>370 000</b>	<b>309 000</b>	<b>63,53%</b>	<b>15</b>
	<b>Junín</b>	<b>1 190 488</b>	<b>721 000</b>	<b>304 000</b>	<b>416 000</b>	<b>60,56%</b>	<b>16</b>
	La Libertad	1 465 970	783 000	275 000	508 000	53,41%	17
	Tumbes	193 840	94 000	15 000	79 000	48,49%	18
	<b>Arequipa</b>	<b>1 072 958</b>	<b>487 000</b>	<b>161 000</b>	<b>326 000</b>	<b>45,39%</b>	<b>19</b>
	Madre de Dios	84 383	37 000	12 000	25 000	43,85%	20
	Ica	649 332	284 000	59 000	226 000	43,74%	21
	<b>Tacna</b>	<b>277 188</b>	<b>95 000</b>	<b>15 000</b>	<b>80 000</b>	<b>34,27%</b>	<b>22</b>
	<b>Lima y Callao</b>	<b>8 239 891</b>	<b>2 804 000</b>	<b>258 000</b>	<b>2 547 000</b>	<b>34,03%</b>	<b>23</b>
	Moquegua	147 374	47 000	12 000	35 000	31,89%	24

Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares – IV trimestre de 2001– 2002.

Nota: Los departamentos seleccionados se resaltan en negrita.

En el presente cuadro los departamentos seleccionados (resaltados en negrita) no destacan en el orden de concentración de porcentaje de pobres en la población total. Destacando **Huancavelica con un 93,48% de pobres** en su población, cifra muy significativa y que el contexto urbano lo visibiliza con mucha claridad.

**CUADRO 8**  
**POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA,**  
**SEGÚN DEPARTAMENTO / N° DE POBLACIÓN POBRE**  
*(Miles)*

Año 2001						
Departamentos	Población total	Total pobres	Orden/mayor población	Pobre extremo	Pobre no extremo	Porcentaje de pobres del total de población
Lima y Callao	8 239 891	2 804 000	1	258 000	2 547 000	34,03%
Cajamarca	1 411 942	1 165 000	2	765 000	400 000	82,51%
Piura	1 545 771	1 030 000	3	348 000	681 000	66,63%
Puno	1 199 398	993 000	4	587 000	406 000	82,79%
Cusco	1 158 142	901 000	5	614 000	287 000	77,80%
La Libertad	1 465 970	783 000	6	275 000	508 000	53,41%
Junín	1 190 488	721 000	7	304 000	416 000	60,56%
Lambayeque	1 093 051	706 000	8	223 000	483 000	64,59%
Áncash	1 067 282	678 000	9	370 000	309 000	63,53%
Huánuco	776 727	641 000	10	503 000	138 000	82,53%
Loreto	880 471	641 000	11	433 000	208 000	72,80%
San Martín	743 668	513 000	12	277 000	236 000	68,98%
Arequipa	1 072 958	487 000	13	161 000	326 000	45,39%
Huancavelica	431 088	403 000	14	340 000	63 000	93,48%
Ayacucho	527 480	402 000	15	251 000	151 000	76,21%
Apurímac	426 904	364 000	16	221 000	143 000	85,27%
Ucayali	424 410	323 000	17	206 000	117 000	76,11%
Amazonas	406 060	320 000	18	176 000	143 000	78,81%
Ica	649 332	284 000	19	59 000	226 000	43,74%
Pasco	247 872	177 000	20	88 000	89 000	71,41%
Tacna	277 188	95 000	21	15 000	80 000	34,27%
Tumbes	193 840	94 000	22	15 000	79 000	48,49%
Moquegua	147 374	47 000	23	12 000	35 000	31,89%
Madre de Dios	84 383	37 000	24	12 000	25 000	43,85%

Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares – IV trimestre de 2001– 2002, elaborado por Consultora Silvia de los Ríos.

El cuadro presenta el orden de los departamentos por concentración de población en situación de pobreza, es decir el departamento con mayor número de pobres. Destacando en este caso departamentos seleccionados como Lima, Cajamarca, quienes encabezan el orden de mayor concentración y siguiendo el orden otros departamentos que no son parte de la selección.

**CUADRO 9**  
**RELACIÓN: POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA,**  
**SEGÚN DEPARTAMENTO / PORCENTAJE DE LA**  
**POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE**  
**POBREZA, SEGÚN DEPARTAMENTO / N° DE POBLACIÓN POBRE**

Población en situación de pobreza, según departamento / porcentaje de la población total	Población en situación de pobreza, según departamento / N° de población pobre
Departamentos	
Huancavelica	Lima y Callao
Apurímac	Cajamarca
Puno	Piura
Huánuco	Puno
Cajamarca	Cusco
Amazonas	La Libertad
Cusco	Junín
Ayacucho	Lambayeque
Ucayali	Áncash
oreto	Huánuco
Pasco	Loreto
San Martín	San Martín
Piura	Arequipa
Lambayeque	Huancavelica
Áncash	Ayacucho
Junín	Apurímac
La Libertad	Ucayali
Tumbes	Amazonas
Arequipa	Ica
Madre de Dios	Pasco
Ica	Tacna
Tacna	Tumbes
Lima y Callao	Moquegua
Moquegua	Madre de Dios

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INEI – Encuesta Nacional de Hogares – IV trimestre de 2001– 2002.

Este cuadro comparativo nos permite ver casos de departamentos, como Lima, que concentran el mayor número de población en situación de pobreza, pero sin competir con Huancavelica que concentra el mayor número de población en situación de pobreza extrema.

**CUADRO 10**  
**DEPARTAMENTOS CON SIGNIFICATIVA**  
**CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN URBANA CON NBI**

1	Ancash
2	Arequipa
3	Ayacucho
4	Callao
5	Cusco
6	Huanuco
7	Junin
8	La Libertad
9	Lambayeque
10	Lima
11	Loreto
12	Piura
13	Puno
14	San Martín
15	Tumbes
16	Ucayali

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 11**  
**IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE GRANDES CIUDADES**  
**SEGÚN DOMINIOS TERRITORIALES**

<b>Dominio territorial</b>	<b>Ciudad Seleccionada</b>	<b>Departamentos</b>
Costa Norte	Chiclayo	Lambayeque
Costa Centro	<b>Chimbote</b>	<b>Ancash</b>
Costa Sur	<b>Tacna</b>	<b>Tacna</b>
Sierra Norte	<b>Cajamarca</b>	<b>Cajamarca</b>
Sierra Centro	<b>Huancayo</b>	<b>Junín</b>
Sierra Sur	<b>Arequipa</b>	<b>Arequipa</b>
Selva	<b>Iquitos</b>	<b>Loreto</b>
Lima Metropolitana	<b>Lima Metropolitana</b>	<b>Lima</b>

Fuente: Elaboración propia.

En los cuadros adjuntos de población en situación de pobreza y por NBI, se ubican en **negrita** los Departamentos que albergan las ciudades y municipalidades seleccionadas del presente estudio.

Como se puede apreciar sus ubicaciones más cercanas a encabezar los niveles de pobreza, son por el número de población en situación de pobreza y no tanto por el porcentaje de población de su total, como es el caso por ejemplo de Lima y Callao frente a Huancavelica, resaltando este último por tener significativo número de población en extrema pobreza de su total de población, pero frente a Lima, esta resalta en tener el mayor número población pobre en el país, sin llegar a tener cifras que compitan con Huancavelica sobre pobreza extrema.

Asimismo los NBI, claramente presentan el contexto de las ciudades, desde otro enfoque de la pobreza y precariedad urbana, por ello los cuadros adjuntos nos permiten ver como desde diferentes métodos, podemos tener otros panoramas, para abordar la problemática urbana en pobreza.

### **III. La realidad municipal para gestionar programas de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB**

#### **1. Realidad urbana de las municipalidades seleccionadas y el desarrollo urbano local**

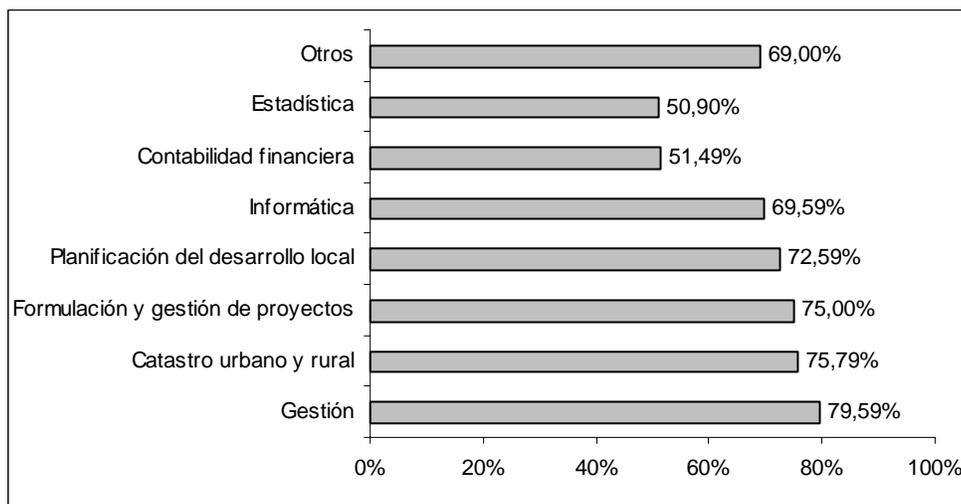
En el presente estudio, la realidad urbana de las municipalidades del país (donde están incluidas las municipalidades seleccionadas) y su desarrollo urbano local se ha analizado desde las variables, que contienen el Registro Nacional de Municipalidades 2001 – 2002 y las necesidades básicas insatisfechas (NBI), aplicadas en Encuestas del INEI, principalmente en hogares y población, las principales variables oficiales del INEI como: vivienda con características físicas inadecuadas, con hacinamiento y sin desagüe, desde el enfoque que estas variables perfilan la situación de pobreza por la que pasan estas ciudades y municipalidades.

##### **1.1 La realidad municipal desde los resultados de la Encuesta Nacional de Municipalidades – ENM 2002 y su análisis**

###### **Requerimiento de asistencia técnica**

Como muestra el gráfico adjunto, la **Gestión Municipal** con un 79,59% es la temática que más ponderarán las municipalidades del país, para ser asistida técnicamente. Esta temática, como otras que no se alejan en sus cifras como la **Formulación y Gestión de Proyectos** con un 75,79% y la **Planificación del Desarrollo Local**, son relevantes para la consecución de acciones de los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios, por ello es importante que en los programas de fortalecimiento de capacidades de los equipos e institucionalidad municipal, considerar el abordaje de la **asistencia técnica** y sus múltiples temas ponderados.

**GRÁFICO 3**  
**MUNICIPALIDADES SEGÚN REQUERIMIENTO DE ASISTENCIA TÉCNICA**

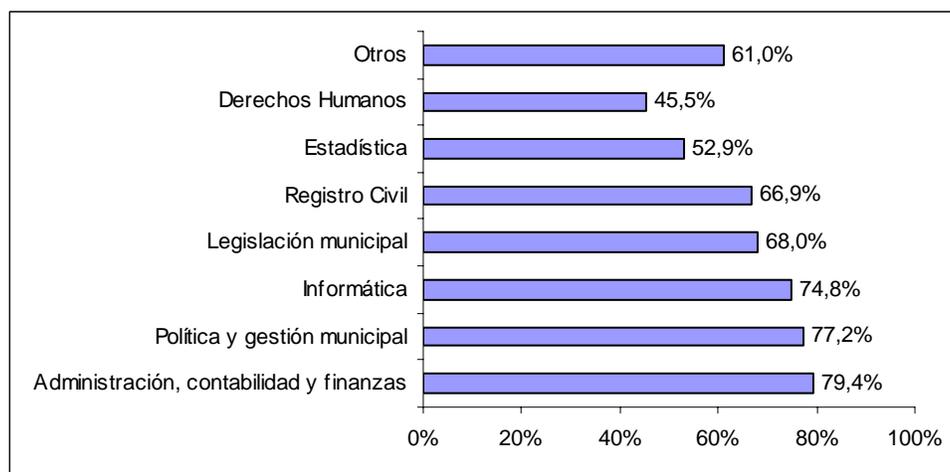


Fuente: INEI-OTED-RENAMU 2001-2002.

### *Requerimiento de capacitación*

El gráfico adjunto muestra que la demanda temática para el abordaje y desarrollo de programas u otros mecanismos de capacitación se suscriben más en temas de operación administrativa y de procedimientos como **Administración, Contabilidad y Finanzas** con un 79,4% e **Informática** con un 74,89%. Pero el tema de la **Política y Gestión Municipal** con un 77,2%, que está más ligada a los temas de acción de los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios, es importante considerar en los programas de fortalecimiento de capacidades de los equipos e institucionalidad municipal.

**GRÁFICO 4**  
**MUNICIPALIDADES SEGÚN REQUERIMIENTO DE CAPACITACIÓN**

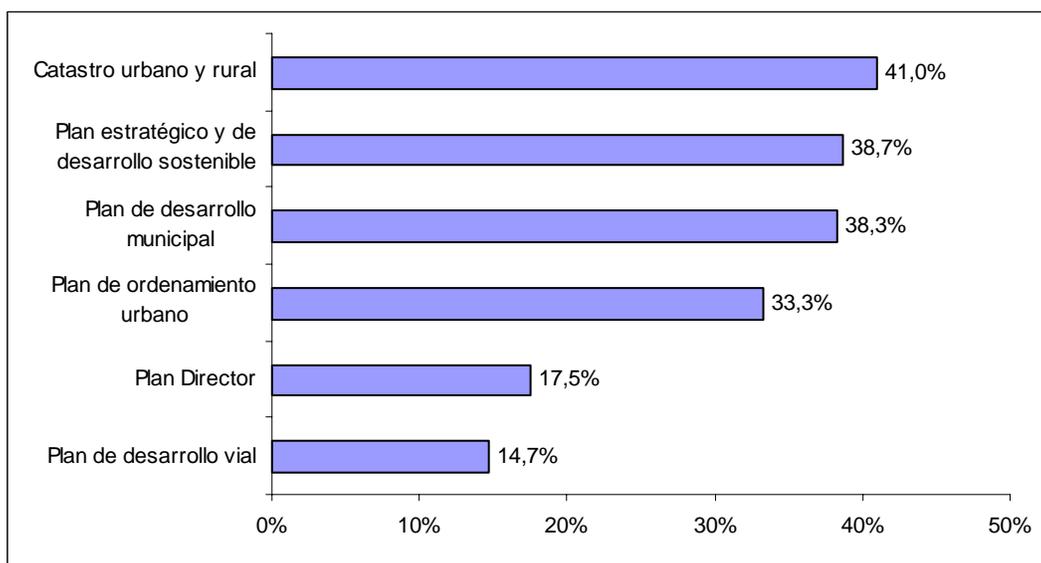


Fuente: INEI-OTED-RENAMU 2001-2002.

### Disponibilidad de instrumentos de gestión y desarrollo

Es preocupante que sólo el 41% de las municipalidades del país tengan **Catastro Urbano y/o Rural** y entre el 38,7% y 38,3% respectivamente tengan **Plan Estratégico y Plan de Desarrollo Municipal**, siguiéndoles con cifras menores al 30% otros tipos de instrumentos, que su formulación y manejo son sumamente importantes para el desarrollo exitoso de los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios, para evitar consolidar el anarquismo e improvisación urbana, principalmente.

**GRÁFICO 5**  
**MUNICIPALIDADES QUE DISPONEN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y DESARROLLO**

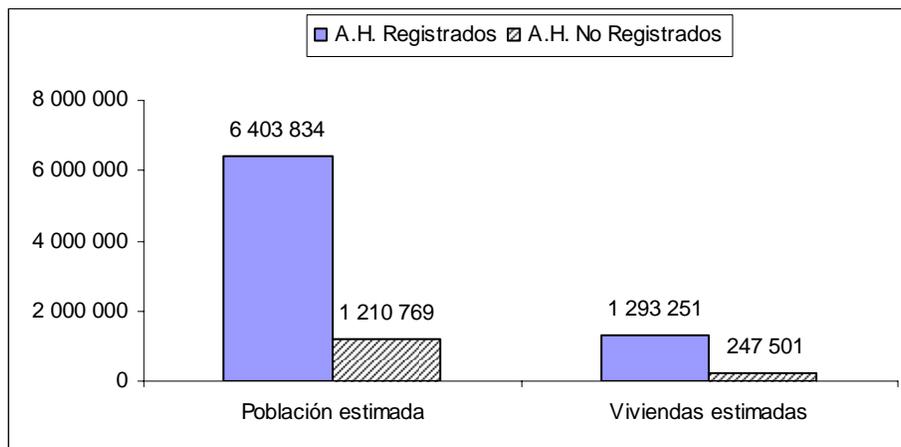


Fuente: INEI-OTED-RENAMU 2001-2002.

### Situación registral – formalización de los asentamientos humanos

Igualmente es preocupante que casi el **20% de los Asentamientos Humanos** no estén registrados y, de alguna manera, formalizados en las Municipalidades. Para la consolidación y mejoramiento de barrios de manera integral es necesario que los AAHH, tengan el saneamiento físico legal culminado, para que igualmente se evite la consolidación del anarquismo urbano y acceso a servicios básicos.

**GRÁFICO 6**  
**POBLACIÓN Y VIVIENDAS ESTIMADAS EN LOS**  
**ASENTAMIENTOS HUMANOS URBANOS**

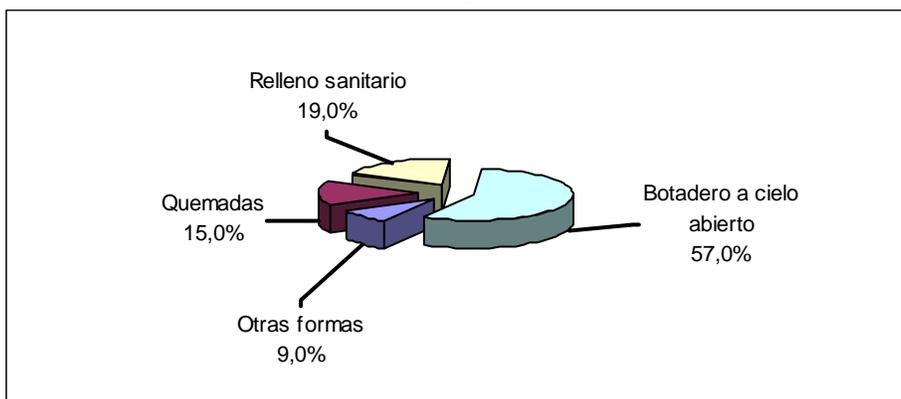


Fuente: INEI-OTED-RENAMU 2001-2002.

#### *Destino final de residuos sólidos recogidos por las municipalidades*

Es alarmante que el 57,09% de los residuos recogidos por las municipalidades se trasladan a **botaderos de cielo abierto**, contribuyendo así a la agudización de la contaminación del ambiente urbano por los diferentes tipos, que produce este tipo inapropiado de eliminación de residuos sólidos o basura.

**GRÁFICO 7**  
**DESTINO FINAL DE LA BASURA QUE RECOJE LA MUNICIPALIDAD**

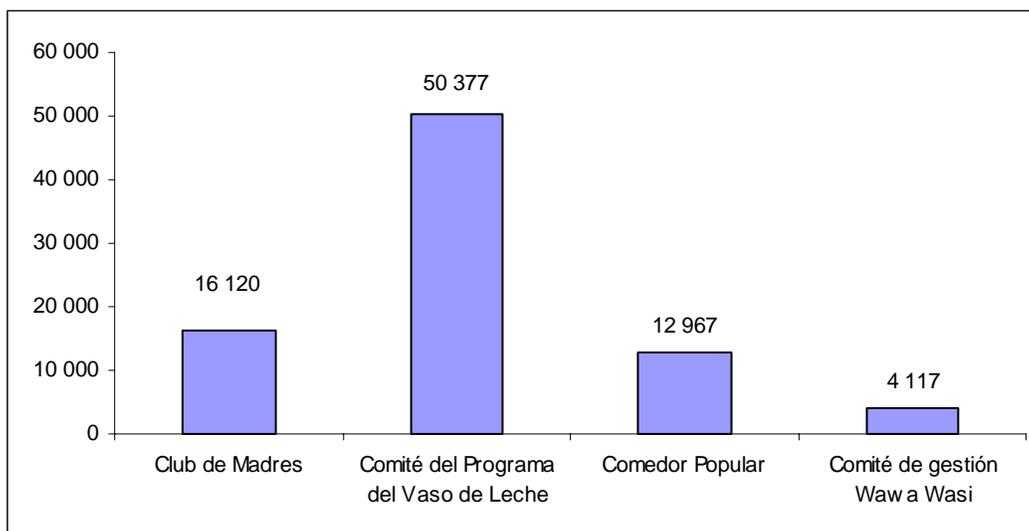


Fuente: INEI-OTED-RENAMU 2001-2002.

#### *Registro de las organizaciones sociales por las municipalidades*

Como en otros estudios, la movilización de las organizaciones sociales, vinculados a los temas de sobrevivencia, como son los Comités de Vaso de Leche, Club de Madres y Comedores Populares principalmente, son las más activas y que destacan en cifras de registro ante sus municipalidades, para poder garantizar la obtención de las raciones de alimentos, leche, etc., que le otorga por ley el gobierno nacional y para otro tipo de gestiones que la vida orgánica y sus asociados demandan.

**GRÁFICO 8**  
**ORGANIZACIONES SOCIALES REGISTRADAS EN LA MUNICIPALIDAD**

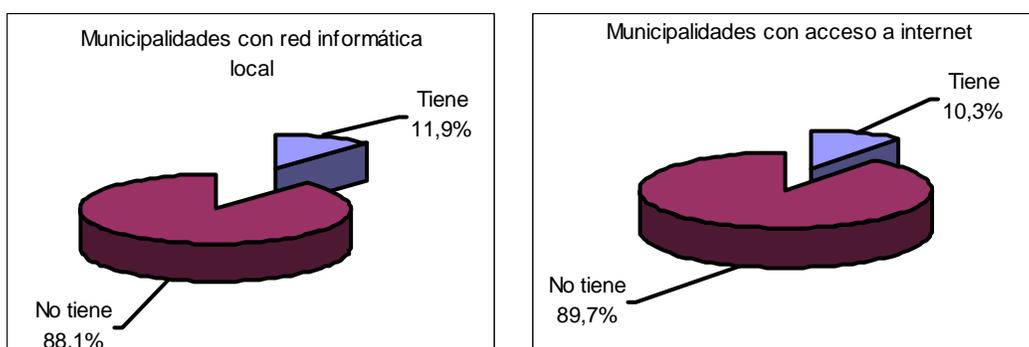


Fuente: INEI-OTED-RENAMU 2001-2002.

### *Acceso a internet y red informática*

Las cifras de los cuadros adjuntos con un 10,3% que tienen **acceso a internet las municipalidades** y con un 11,9% las **municipalidades que tienen red informática local**, es preocupantes, en razón que las municipalidades no cuenta con tecnologías que contribuyen a modernizar la gestión, por lo cual la comunidad serían mejor servida.

**GRÁFICO 9**  
**MUNICIPALIDADES CON ACCESO A INTERNET**

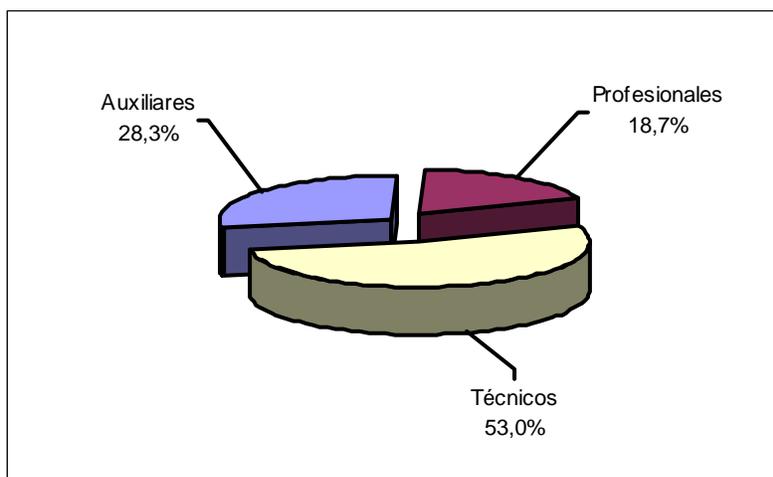


Fuente: INEI-OTED-RENAMU 2001-2002.

### *Ocupación de los empleados municipales*

El 53,09 % de **técnicos ocupados en las Municipalidades**, es una cifra importante, que nos puede llevar a varios análisis y preguntas, como cual es el perfil del trabajador municipal requerido para tener una gestión municipal eficiente y eficaz, para el desarrollo local.

**GRÁFICO 10**  
**EMPLEADOS DE LAS MUNICIPALIDADES,**  
**SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN**



Fuente: INEI-OTED-RENAMU 2001-2002.

## 1.2 La realidad municipal desde la aplicación de las NBI y otras variables desde el enfoque de situación de pobreza

### *Vivienda con características físicas inadecuadas, con hacinamiento y sin desagüe*

La vivienda en el país aún no es significativamente satisfecha como una necesidad en las ciudades, el déficit nacional (cuantitativo y cualitativo) supera el 1.200.000,00 unidades de vivienda (ver cuadro adjunto).

Las ciudades en estudio, así como el promedio nacional de las ciudades en su conjunto, tienen un significativo déficit cualitativo del stock de las unidades habitacionales que ocupan sus habitantes, es el más resaltante y abultado, dónde Lima, por sus características de Megalópolis, destaca con una cifra muy significativa, y siguiéndoles las demás ciudades con cifras que están por debajo del 50% del déficit cualitativo de Lima. Las ciudades que son sujeto del presente estudio (resaltadas en azul en cuadro) como se puede apreciar en el cuadro adjunto, la mayoría de estas no encabezan las mayores cifras de déficit, con excepción de Lima y Loreto.

Como se puede además visualizar que el tema del déficit habitacional, en las ciudades es una problemática que por su envergadura y efecto en la calidad de vida de la población, es parte de su agenda de desarrollo, así como otras variables que desarrollan de manera específica esta problemática, especialmente de lo cualitativo de la vivienda, como las condiciones físicas inadecuadas, el hacinamiento y la falta de acceso a servicios básicos como al agua y desagüe.

Por ello es muy importante que en la construcción de los criterios de selección de las ciudades para la aplicación del PMIB, así como los temas que deben de abordar los proyectos a aplicar en el marco de aliviar la pobreza, considerar el “acceso a la vivienda” como una variable prevalente para su abordaje.

**CUADRO 12**  
**CIFRAS DÉFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE VIVIENDAS**  
**POR DEPARTAMENTO EN EL PERÚ**

<b>Departamento</b>	<b>Cuantitativo</b>	<b>Cualitativo</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje</b>
Lima	155 261	193 195	348 456	28,26%
Loreto	7 634	86 149	93 783	7,61%
Cusco	13 679	78 69	92 369	7,49%
Cajamarca	5 340	81 612	86 952	7,05%
Junín	14 263	52 538	66 801	5,42%
Puno	14 985	45 663	60 648	4,92%
Piura	13 741	38 327	52 068	4,22%
Arequipa	24 072	25 213	49 285	4,00%
La Libertad	15 779	27 764	43 543	3,53%
Huánuco	4 489	38 535	43 024	3,49%
San Martín	5 532	30 378	35 910	2,91%
Lambayeque	10 467	22 925	33 392	2,71%
Ucayali	2 516	30 627	33 143	2,69%
Ancash	9 997	21 864	31 861	2,58%
Amazonas	2 194	24 961	27 155	2,20%
Ayacucho	3 813	23 286	27 099	2,20%
Ica	8 371	10 715	19 086	1,55%
Pasco	1 723	16 656	18 379	1,49%
Huancavelica	1 887	16 014	17 901	1,45%
Apurímac	1 351	14 816	16 167	1,31%
Tacna	4 798	9 329	14 127	1,15%
Tumbes	1 737	6 349	8 086	0,66%
M. de Dios	486	6 592	7 078	0,57%
Moquegua	1 883	4 803	6 686	0,54%
<b>Total</b>	<b>325 995</b>	<b>907 001</b>	<b>1 232 999</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Fondo MIVIVIENDA-2003.

El cuadro presenta las cifras respectivas al déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas por departamentos en el Perú.

**CUADRO 13**  
**DOMINIO TERRITORIAL DE DEPARTAMENTO SOBRE LAS TRES PRINCIPALES NBI DE LOS HOGARES Y POBLACIÓN,**  
**EN VIVIENDAS CON CARACTERÍSTICAS FÍSICAS INADECUADAS, CON HACINAMIENTO Y SIN DESAGÜE**

Depto.	Hogares (miles)				Población (miles)			
	Total hogares en viviendas particulares con ocupantes presentes	Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas	Hogares en viviendas con hacinamiento	Hogares en viviendas sin desagüe	Total pob. en viviendas particulares con ocupantes presentes	Pob. en viviendas con características físicas inadecuadas	Población en viviendas con hacinamiento	Población en viviendas sin desagüe
Amazonas	67 916	23 979	24 290	31 455	333 970	120 700	160 489	151 615
Ancash	209 058	18 265	29 273	99 858	948 542	7 945 700	191 139	436 335
Apurímac	86 104	6 906	23 127	63 205	378 038	2 680 800	143 931	265 520
Arequipa	208 390	27 375	32 358	51 432	904 884	10 564 200	193 013	199 227
Ayacucho	118 440	23 243	27 569	88 023	485 417	9 239 600	169 980	348 701
Cajamarca	255 738	39 569	95 750	137 205	1 254 056	20 028 900	633 034	673 037
Callao	138 332	22 128	12 711	18 463	629 175	9 002 600	79 181	74 184
Cusco	235 056	28 695	50 313	155 382	1 019 579	12 502 000	302 458	665 354
Huancavelica	89 483	11 146	15 980	78 756	382 436	4 411 800	100 950	334 652
Huanuco	135 848	15 092	37 638	86 683	649 430	6 664 600	247 158	408 741
Ica	121 929	8 950	11 263	34 073	559 687	3 664 400	71 780	148 129
Junín	225 443	27 376	40 936	109 305	1 022 642	12 504 400	260 623	487 671
La Libertad	264 2390	10 044	35 517	91 953	1 259 681	4 283 800	233 954	423 125
Lambayeque	180 101	9 683	21 667	46 248	914 028	4 785 100	154 091	228 911
Lima	1 397 370	161 530	170 888	198 578	6 312 672	66 081 000	1 051 927	823 796
Loreto	120 648	36 563	44 740	57 881	674 013	20 685 200	321 720	330 446
Madre de Dios	14 000	5 173	4 420	5 771	64 916	2 438 200	28 952	26 794
Moquegua	32 450	4 526	3 872	11 793	124 080	1 516 000	21 718	39 615
Pasco	48 529	4 795	13 138	34 367	223 259	2 214 500	85 304	157 230
Piura	276 368	69 926	52 293	140 650	1 377 572	3 3529 600	360 900	698 725
Puno	284 892	40 280	38 339	174 938	1 071 330	14 340 700	228 280	632 531
San Martín	111 893	50 907	32 448	40 455	542 760	24 998 000	212 518	193 695
Tacna	51 322	3 822	6 668	11 527	212 314	1 350 100	38 324	41 338
Tumbes	31 252	11 049	4 585	9 588	149 010	5 084 800	29 504	42 930
Ucayali	57 978	16 365	19 941	23 201	308 163	8 507 900	137 038	121 849

Fuente: INEI – 2002.

El cuadro 13 contiene las cifras por dominio territorial de departamento sobre las tres principales NBI de los hogares y población, sobre en viviendas con características físicas inadecuadas, con hacinamiento y sin desagüe

También se puede apreciar los distritos de las ciudades de estudio y sus NBI principales, que expresan en primer lugar el significativo número de viviendas con características físicas inadecuadas y la falta del servicio de desagüe, que la mayoría de los distritos supera el 50% del total de estas viviendas inadecuadas, agudizándose así la situación de déficit de estas viviendas. Frente a esta situación de cómo acceder a una viviendas digna, especialmente para los habitantes en situación de pobreza, las municipalidades en estos últimos diez años, han venido asumiendo el rol de facilitadores y no como promotores para satisfacción de las NBI, como una de ellas es la de acceso a una viviendas saludable.

Como expresan los resultados de la Encuesta Nacional de Municipalidades, que se presenta al inicio de esta sección, otros medios de información pública y estudios, que las autoridades locales evalúan que requieren asistencia técnica y capacitación para poder enfrentar la problemática urbana popular en situación de pobreza de sus habitantes en las ciudades, para poder formular y gestionar proyectos de desarrollo, principalmente; así como poder tener las capacidades para planificar el desarrollo de su localidad, y construir el futuro de su comunidad, considerando que la falta de disponibilidad de instrumentos de planificación y gestión como: el catastro urbano y/o rural, planes estratégicos y de desarrollo, limitan el accionar racional de las municipalidades para alcanzar acciones concretas de desarrollo, que deben ser parte del PMIB.

Además otra de las limitantes, que sustentan las autoridades locales, como tropiezo para poder participar de manera más significativa en el alivio contra la pobreza, es el reducido presupuesto que tienen, y la constante reducción del gobierno central para con la transferencia de recursos económicos; así como el recorte de funciones que sufrieron las municipalidades para la formalización de los asentamientos humanos, que recientemente están siendo restituidas estas funciones por ley, pero de manera lenta aún. Porque hoy el instrumento legal “título” es un requisito para poder iniciar las gestiones para acceder a servicios básicos como agua, desagüe y luz.

En la década de los años ochenta, bajo el amparo de disposiciones legales que la actual Ley Orgánica de Municipalidades contiene de la anterior Ley, promovía Programas Municipales de Viviendas (PMV), bajo el enfoque participativo y de progresiva consolidación y a través de la autoconstrucción y ayuda mutua en áreas urbanas que no atenten o depreden áreas agrícolas o reserva de recursos naturales. Los costos iniciales y de ejecución de estos PMV eran asumidos de manera concertada entre la población organizada y la municipalidad distrital y provincial, naciendo así la Comunidad Urbana Autogestionaria de Huaycán, que alberga a la fecha más de 100.000 habitantes, Laderas de Chillón, Valle de Chillón, entre las principales.

Hoy esta práctica fue desestimada por las municipalidades, desarrollando su rol facilitar, bajo un perfil gerencial, de administrar la ciudad como un producto del mercado, pero sin claridad estratégica de cómo “ganar” para sus pobladores, a través de recuperación de plus valías por ejemplo, para contribuir con el alivio de la pobreza de muchos, facilitándoles el acceso a una vivienda digna, a servicios básicos, principalmente. Pero desde la visión municipal y gubernamental, es trasladar estas funciones y responsabilidades al sector privado o empresarial, como se ha venido realizando con el sector vivienda a través de programas como Techo Propio, Mivivienda, Techo Propio Deuda Cero, que por su modelo financiero es inaccesible para los sectores pobres y de pobreza extrema.

Finalmente es importante que la política y accionar del actual PMIB, sea revisado y fortalecido en su orientación, a la luz de la demanda y prioridad de la población más vulnerable,

para lograr reales impactos y resultados en bien de la reducción de la pobreza urbana y contribuir a que los habitantes de las comunidades logren una significativa la calidad de vida.

## **2. La estructura institucional y de gestión de las municipalidades y el PMIB**

El Banco de Materiales–BANMAT, como empresa, bajo la modalidad de Sociedad Anónima Cerrada y como establece el marco normativo del PMIB, es la unidad operadora del Programa, que brindará asesoramiento y apoyo técnico a las Municipalidades, a través de la Gerencia Mejoramiento Integral de Barrios, instancia de la estructura orgánica del Banco de Materiales, como se muestra en gráfico adjunto.

Es importante resaltar, que su denominación como Banco, no tiene una estrecha relación y funcionamiento como entidad que banca y/o intermedia fondos como lo establece un banco en el estricto concepto. El BANMAT, más viene funcionando como lo establece su marco legal de constitución, como empresa de servicios, con la misión de contribuir en la solución del problema de la edificación, mejoramiento de la vivienda básica y habilitaciones urbanas principalmente, a través del financiamiento de materiales que abastezcan las necesidades de los mismos y bajo la modalidad de la autoconstrucción, proceso más relevante en la edificación de vivienda popular en el país.

Asimismo el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), a través del Vice Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y la Dirección Nacional de Urbanismo (DNU), instancias de su estructura orgánica, es el organismo técnico, normativo de gestión y fiscalización del PMIB. Las entrevistas realizadas a sus funcionarios y la revisión de la documentación oficial, contribuyen a visualizar el ejerciendo de las funciones del DNU, que las normas le establecen para con el PMIB, que no escapan ni difieren de las competencias y funciones que le confiere el MVCS.

La Municipalidad, como entidad co–financiadora y co–ejecutora de las acciones del PMIB, que formulara, ejecutara y supervisara los proyectos y obras, según ley, lo realiza a través de dependencias internas de su estructura organizativa, como la Dirección de Desarrollo Urbano o Gerencia de Desarrollo Urbano y/o la Dirección del Obras, en otros casos; y el enlace con la Organización Comunitaria de los Barrios Urbanos Marginales (BUM), seleccionados se realiza a través de la Dirección de Participación Social o Comunitaria, según la estructura orgánica de la Municipalidad.

En el país las estructura organiza de las Municipalidades pueden tener variaciones en relación a sus órganos de Dirección y operación, por ello no se puede generalizar cual es la dependencia municipal que aplica las competencias y funciones que la norma del PMIB, le confiere a las Municipalidades. En los anexos por ciudad del presente estudio, se presenta la estructura orgánica de su municipalidad provincial, las cuales difieren entre ellas.

Los Barrios Urbanos Marginales (BUM), representados por la Organización Comunitaria, que por la norma del PMIB, deben participar en la formulación de los proyectos, institucionalización su participación de manera directa y muchas veces a través de las direcciones municipales correspondientes; no existe en el país a nivel local o nacional instancias de centralización intermedia o federativa que centralicen y canalicen la participación de las organizaciones comunitarias urbanas.

Finalmente se puede evidenciar, que en este proceso inicial de implementación del PMIB en el Perú, no se cuenta aún con un sistema de articulación institucional de entidades públicas y privadas para la promoción y ejecución del PMIB. Las entidades que en el momento por norma están involucradas en este proceso, vienen actuando bajo sus competencias estrictamente

conferidas, pero sin articular una actuación como programa, especialmente las municipalidades, por las diferentes limitaciones; escasos recursos y personal, insuficiente infraestructura, etc. (que se desarrolla más adelante) y absorbidas por sus actividades del “día a día”.

Es recomendable, que se revisen las políticas y lineamientos del PMIB, desde el enfoque de funcionamiento como programa y bajo un sistema de institucionalidad, dónde las Municipalidades tienen un papel importantísimo en la promoción y aplicación del PMIB, pese a las limitaciones que tienen, pero que pueden ser superadas, con programas de fortalecimiento institucional y una mejor transferencias de recursos públicos. La promoción del PMIB desde lo local y bajo un sistema de articulación interinstitucional, contribuirá de manera significativa en el logro de los impactos establecidos bajo procesos participativos, que asegurarán su sostenibilidad y replicabilidad.



## **IV. Las capacidades para gestionar los programas y proyectos de mejoramiento de barrios y la articulación con agendas de desarrollo urbano que favorezcan el alivio de la pobreza urbana**

### **1. Las fortalezas y debilidades municipalidades para la programación y gestión de proyectos de mejoramiento de barrios**

Para la identificación de las fortalezas y debilidades municipales para la programación y gestión del PMIB y su articulación con las agendas de desarrollo urbano que favorezcan el alivio de la pobreza urbana, se han tomado las siguientes herramientas de fuentes y análisis como la Encuesta Nacional de Municipalidades (ENM) 2002 y como las municipalidades han enfrentado los NBI, principalmente los referidos a hogares y población en vivienda con características físicas inadecuadas, con hacinamiento y sin desagüe.

La ENM 2002, presenta cifras que evidencian claras debilidades municipales que deben ser revertidas y focalizadas como oportunidades para fortalecer la agenda y accionar del desarrollo urbano en bien del alivio de la pobreza urbana.

Para realizar el presente análisis, se revisaron e identificaron los siguientes temas relevantes: *asistencia técnica, capacitación, instrumentos de gestión y desarrollo, formalización de los asentamientos humanos, medio ambiente –residuos sólidos, organizaciones sociales– registro y personal municipal.*

## 2. Resultados temáticos de la Encuesta Nacional de Municipalidades (ENM) 2002 y su análisis

### 2.1 Asistencia técnica

La demanda municipal de contar con asistencia técnica sobre temas como la **Gestión Municipal** (79,59% – ENM), **Formulación y Gestión de Proyectos** (75,79% – ENM) y la **Planificación del Desarrollo Local**, confirman la debilidad que se persive sobre estos temas en las Municipalidades, el cual debe de ser enfrentando con una clara política pública y sistema local–nacional de asistencia técnica municipal, con énfasis sobre los PMIB.

Actualmente en el marco del PMIB, la asistencia asistencia técnica o apoyo técnico, la debe brindar el BANMAT, institución que debe de ser fortalecida para que brinde esta asistencia pero bajo el enfoque de fortalecer el equipo municipal operador, consolidándolo como un equipo permanente y con capacidades para la ejecución de los diferentes proyectos del PMIB. En la perspectiva que las Municipalidades serán luego de las experiencias pilotos de implementación de los PMIB, los entes promotores y ejecutores del mencionado programa.

### 2.2 Capacitación

Entre los temas de mayor demanda municipal sobre capacitación está el de la **Política y Gestión Municipal** (77,2% – ENM), esta cifra evidencia que las Municipalidades, tienen claramente identificadas sus debilidades, sobre sus capacidades de manejo temático, especialmente sobre la política, gestión para el desarrollo y administración municipal; además muchas veces se evidencia en la falta de una agenda municipal para alcanzar del desarrollo local de manera estratégica y luchar contra la pobreza.

Es importante que el BANMAT, en el corto plazo y como parte del proceso de transferencias del PMIB a las municipalidades considere programas de fortalecimiento de capacidades de los equipos municipales, inicialmente con los más involucrados en la operación del PMIB y cuente con un sistema nacional de fortalecimiento de capacidades municipales para el desarrollo urbano de las ciudades y el alivio contra la pobreza.

### 2.3 Instrumentos de gestión y desarrollo

Una seria debilidad municipal, es que sólo el 41% de las municipalidades (de todas las encuestadas) cuenten con **Catastro Urbano y/o Rural** y entre el 38,7% y 38,3% respectivamente tengan **Plan Estratégico y Plan de Desarrollo Municipal**. La falta de estos instrumentos puede llevar a que el accionar del PMIB en estas ciudades consolide el anarquismo e improvisación urbana, agudizando la situación de pobreza. El PMIB, debe de ser un programa articulado a la política local de desarrollo urbano y a la cartera de programas y proyectos de los planes locales, fortaleciendo e impulsando el proceso de desarrollo contra la situación de pobreza.

Por las recientes directivas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el marco de la descentralización local, se viene demandando a las Municipales (provinciales y distritales) planes de desarrollo concertado, presupuestos participativos y espacios de concertación (Consejos de Concertación Local –CCL), para que puedan recibir a cambio las transferencias de recursos públicos. Esta medida ha movilizad a muchas municipalidades para lograr en corto plazo (según norma), estos instrumentos y mecanismos de desarrollo; pero en muchos casos, con el riesgo de lograr productos, con el fin de cumplir con el requisito y no logrando productos como resultado de un proceso participativo y concertado.

## 2.4 Formalización de los asentamientos humanos

La situación de que el **20% de los Asentamientos Humanos – AAHH** (de las Municipalidades encuestadas) no están registrados y de alguna manera formalizados, lleva a la conclusión que el crecimiento de los barrios urbano marginales sobrepasa el sistema actual de formalización. En razón de ello, es importante fortalecer las capacidades de las entidades competentes de formalización de AAHH, especialmente a las Municipalidades (que participan en el actual proceso de descentralización de funciones de la COFOPRI), para que tengan un mejor manejo de las políticas y mecanismos, para aplicar el sistema de formalización de los AAHH. Para la consolidación y mejoramiento de barrios de manera integral es necesario que los AAHH, tengan el saneamiento físico legal culminado, para que igualmente se evite la consolidación del anarquismo urbano y acceso a servicios básicos.

## 2.5 Medio ambiente – destino final de residuos sólidos recogidos por las municipalidades

El manejo del destino final de los residuos sólidos recogidos por las municipalidades siempre fue un problema sin resolver. Que el 57,09% de los residuos recogidos por las municipalidades se trasladen a **botaderos de cielo abierto**, lleva a la conclusión de que el manejo del medio ambiente local, no regula este tipo de acciones y la eliminación de estos focos de contaminación.

Los residuos sólidos o comúnmente conocido como “basura” es para determinados sectores sociales empobrecidos, un recurso de comercialización y de reciclaje, que les permite ingresos económicos para su sobrevivencia así como para otros sectores organizados, como mafias de la comercialización de basura, es una fuente de explotación de trabajadores informales, especialmente niños.

## 2.6 Las organizaciones sociales y el registro por las municipalidades

Se puede considerar como una capacidad municipal la de tener institucionalizado mecanismos de reconocimiento y registro de organizaciones sociales, vinculados a los temas de sobrevivencia, como son los Comités de Vaso de Leche, Club de Madres y Comedores Populares principalmente, (son las más activas y que destacan en cifras de registro ante sus municipalidades).

Este accionar debe de ser fortalecido desde el enfoque participativo, para la construcción de una política municipal de participación vecinal o comunitaria para el desarrollo local y no sólo circunscribir que la lucha contra la pobreza, es la promoción de programas de emergencia, que garanticen la obtención de raciones de alimentos, leche, etc., que se les otorga por ley a estas organizaciones.

## 2.7 Ocupación de los empleados municipales

Sobre el equipo municipal la cifra más elevada de trabajadores la tienen los técnicos ocupados con un 53,09 %, siguiéndoles los auxiliares con un 28% y los profesionales con un 19%. Esta información nos lleva a varias conclusiones, entre las cuales está la importancia de definir el perfil del trabajador y el equipo municipal requerido para tener una gestión municipal exitosa, para el desarrollo local, ponderando variables que estén estrechamente ligadas a manejar instrumentos, metodologías, y espacios de gestión para aliviar la pobreza urbana.

### **3. Conclusiones y recomendaciones**

#### **3.1 Conclusiones generales**

- Las entidades públicas y privadas y principalmente las municipalidades deben de reformular sus presupuestos, reduciendo el recurrente gasto corriente, y aumentar su capacidad de movilizar recursos de inversión para la mejora de los barrios pobres, así como las entidades sectoriales del gobierno central, el sector privado local y la propia comunidad.
- Identificar áreas urbanas de pobreza, para focalizar las inversiones municipales y sectoriales.
- Revisar las regulaciones y normativa municipal para actualización para regular mejor la realidad urbana en situación de pobreza e informalidad, sin exclusión de los sectores pobres, y facilitando las posibilidades de desarrollo.
- Fortalecer el proceso de presupuestos participativos locales, normados por ley para que la participación directa e incorporación equitativa de la comunidad, especialmente de la población urbana pobre en las reales toma de decisiones presupuestarias sea para una mejor y justa distribución de los escasos recursos, considerando las prioridades de la población y con el debido respaldo político para la intervención en materia de pobreza.
- Las municipalidades requieren fortalecer su institución con capacidades para enfrentar las demandas de desarrollo de la comunidad; esto exige contar con personal formado y capacitado que pueda, manejar y actuar sobre su territorio para el desarrollo local y con el establecimiento de programas de fortalecimiento de capacidades, en alianza con universidades e instituciones de formación.
- Los gobiernos locales deben refirmar en su agenda local el desarrollo de un marco regulatorio que asegure el acceso de toda la población, a los servicios básicos de agua y desagüe y luz, así como el fortalecimiento de las capacidades y los instrumentos que permitan su aplicación.

#### **3.2 La Dirección Nacional de Urbanismo, el Banco de Materiales y el PASH**

- La Dirección Nacional de Urbanismo (DNU), cuenta con un equipo multidisciplinario, de dimensión reducida para las competencias que tiene conferidas por ley. Asimismo cuenta con un Plan Nacional Urbano (PNU) con políticas generales, con algunas metas y tiempos determinados de cumplimiento, pero sin indicadores de monitoreo y sin programas y proyectos determinados en el tiempo
- El PMIB no se visibiliza en el PNU, así como su articulación con otras instituciones públicas como el Banco de Materiales y el PASH.
- El Banco de Materiales (BANMAT), cuenta con una clara estructura orgánica dónde se ubica la Gerencia Mejoramiento Integral de Barrios, pero sin un instrumento de planeamiento y operación de conocimiento público, con herramientas de monitoreo y evaluación, sólo los proyectos en curso como Techo Propio, Mi Barrio (PMIB) etc.
- El Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH), programa apoyado por el BID, que dentro de sus componentes está la puesta en marcha del Programa de

Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), y quienes elaboraron el reglamento de operación entre los principales documentos para la implementación de este programa.

- El PASH, no tiene una clara ubicación en la estructura orgánica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como un instrumento de planeamiento y operación de conocimiento público, sobre las acciones a operar y un sistema de monitoreo y evaluación.
- La institucionalidad pública y especialmente la del sector vivienda, como DNU, BANMAT y PASH, involucradas especialmente en la puesta en marcha del PMIB, deben definir un sistema de articulación de competencias y funciones, así como una estrategia de gestión local de operación, dónde las Municipalidades cumplan su papel de líderes del desarrollo local y gestores de los PMIB.



## **V. Propuesta de metodologías, procedimientos e instrumentos para fortalecer la capacidad en materia de formulación y desarrollo de proyectos de mejoramiento barrial**

### **1. El enfoque para fortalecer las capacidades en materia de formulación y desarrollo de proyectos de mejoramiento barrial**

La siguiente propuesta, se enmarca en el fin de que las entidades públicas involucradas en los PMIB y sus proyectos, como las entidades sectoriales del Gobierno Central y las municipalidades principalmente, requieren fortalecer su infraestructura institucional con capacidades, que contribuyan a enfrentar las demandas de desarrollo, bajo el enfoque de alivio contra la pobreza.

Para lograr este fin, las entidades públicas, y en especial las municipalidades deben contar con personal formado y capacitado que puedan manejar adecuadamente el espacio social y territorial de la localidad; a través de programas de capacitación (en áreas específicas y deferentes niveles) en alianza con entidades académicas como universidades, instituciones técnicas de formación, con ONG y otros.

Además teniendo en consideración que el diseño de políticas y programas deben formularse en base a las prioridades identificadas por los “beneficiarios”, con el apoyo de profesionales, técnicos y no por ellos, para no caer en el pragmatismo tecnocrático que no conoce la pobreza, en su verdadera dimensión y efecto, pero fortaleciendo la relación entre los beneficiarios y los profesionales que trabajan el tema.

Desde este enfoque se debe fortalecer la capacidad que debe tener el personal público y privado involucrados en la formulación y desarrollo de los proyectos del PMIB, para identificar las necesidades de los pobres, en la producción de la información necesaria y en la búsqueda de las soluciones, con el objetivo de que tengan los pobladores, acceso a espacios e instrumentos de cómo expresar y transmitir sus necesidades, de fortalecer mecanismos y procesos orientados a reafirmar su autodeterminación y autoestima, que los lleve a reconocer que tienen capacidad para guiar su desarrollo y las intervenciones que los involucran.

## 2. Mejoramiento integral de barrios (MIDB) en el Perú y el fortalecimiento de capacidades

Para la formulación de la presente propuesta de fortalecimiento de capacidades en materia de formulación y desarrollo de proyectos de mejoramiento barrial, sea considerado los contenidos del MIDB, emprendido y en proceso de ejecución por el gobierno del Perú. Estas consideraciones tienen el fin de fortalecer la presente propuesta, para lograr el debido proceso de fortalecimiento de capacidades que demanda el PMIB.

El MIDB es el componente del PASH, programa gubernamental, que tiene como objetivo: “encaminado a mejorar las condiciones de vida de la población pobre y de extrema pobreza radicada en BUM formalizados con altos niveles de déficit barrial, por medio del mejoramiento de su entorno habitacional de manera conjunta entre el gobierno nacional, el gobierno local y la comunidad barrial”.

## 3. De las actividades de desarrollo social y comunitario

Asimismo entre las actividades propuestas y financiadas, tiene: “El MIDB financiará acciones de promoción, capacitación, asesoramiento y orientación, encaminadas a fortalecer a las comunidades barriales para mejorar su organización y capacidad de emprender colectivamente soluciones a los problemas que los afectan, en particular los relacionados con su hábitat. Asimismo, acciones encaminadas a promover y mejorar la participación y actuación de las municipalidades, OC, sociedad civil, agentes económicos y entidades estatales en el MIDB. Las intervenciones de desarrollo social y comunitario se efectuaran antes, durante y post ejecución del MIDB. Esta actividad considera las modalidades de intervención social e institucional, ambas complementarias entre sí mediante acciones que a continuación se reseñan”.

### *Acompañamiento social*

Para el acompañamiento social, proponen las siguientes acciones de intervención:

- Asistencia para la constitución y/o consolidación de OC,
- Asistencia en el manejo de casos de reubicación interna y/o reasentamiento poblacional,
- Promoción de acciones de movilización comunitaria, y
- Desarrollo de campañas de pedagogía urbana.

Asimismo proponen que este grupo de acciones, “no podrá ser único en el Proyecto, considere el desarrollo de acciones encaminadas a potenciar la participación y capacidad de organización de la OC para resolver los problemas objeto del MIDB, transferir habilidades para la gestión de recursos y facilitar la resolución de eventuales conflictos sociales que se pudieran suscitar en su ejecución, todo con la finalidad última de garantizar la sostenibilidad del mismo. Este ítem, deberá ser incluido obligatoriamente en todos los PMIB. Las ET podrán participar en la ejecución de estas acciones, siempre y cuando las OC lo consideren pertinente y propongan su incorporación, previa no objeción de la municipalidad y BANMA”.

### *De las inversiones e intervenciones*

En relación a lo financiable, proponen las inversiones e intervenciones enunciadas en los numerales siguientes del MANUAL DE REGLAMENTOS OPERATIVOS ESPECÍFICOS – MIDB:

- De las actividades de infraestructura y

- De las actividades de desarrollo social y comunitario.

Con el fin de “completarán, al menos, los déficit en infraestructura de agua potable, alcantarillado sanitario, alumbrado doméstico y público, además del acompañamiento social y acompañamiento institucional”.

## **4. Propuesta de metodologías y procedimientos**

### **4.1 Objetivo**

Fortalecer la capacidad de la infraestructura institucional pública (municipalidades y gobiernos centra), de las organizaciones sociales y empresariado, los actores, de los proyectos de mejoramiento integral de barrios, para su formulación y desarrollo, bajo el enfoque de alivio contra la pobreza.

#### *Destinatarios*

- Autoridades y funcionarios municipales,
- Autoridades y funcionarios del gobierno central,
- Líderes sociales, identificados como beneficiarios,
- Profesionales y técnicos de las instituciones y/o empresas ejecutoras.

### **4.2 Componentes metodológicos**

#### *Desarrollo de la línea de base de las capacidades para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios*

Comprende definir a través de la metodología de construcción de línea de base o diagnóstico situacional (con el apoyo de aplicación de instrumentos como fichas) de las capacidades que tienen los actores involucrados para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios.

Los resultados de la línea de base, servirán para definir en un primer momento las debilidades y fortalezas de los actores involucrados, así como su clara situación, desde el punto de partida para el fortalecimiento de sus capacidades, para que en el momento siguiente, principalmente se reviertan las debilidades, en potencialidades y se refortalezcan de manera conjunta. Además contribuyendo con la construcción del perfil profesional y técnico necesario para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios.

#### *Principales actores y participantes para la construcción de la línea de base*

- De las autoridades y funcionario municipales,
- De las autoridades y funcionarios del gobierno central,
- De los líderes sociales, identificados como beneficiarios,
- De los profesionales y técnicos de las instituciones y/o empresas ejecutoras.

### *Definición del perfil del profesional y técnico adecuado, para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios*

Se parte del concepto, de que el perfil profesional es el conjunto de roles, de conocimientos, habilidades y destrezas, actitudes y valores necesarios que posee un recurso humano determinado para el desempeño de una profesión conforme a las condiciones socio-económicas y cultural del contexto donde interactúan.

La definición del perfil idóneo del tipo de profesional y técnico, contribuirá a delimitar de mejor manera las estrategias, ejes temáticos e instrumentos para fortalecer las capacidades institucionales que demanda la formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios, para el alivio contra la pobreza urbana.

Los resultados de la línea de base contribuirán, de manera significativa con la construcción **metodológica para la definición del perfil profesional requerido**, especialmente en la descripción de las características de la formación general y formación profesional polivalente, que debe de tener y dote al profesional la capacidad de pensar, crear, reflexionar y asumir el compromiso desde la perspectiva de la realidad nacional de los barrios urbanos en situación de pobreza y su alivio, estrechamente ligado al mejoramiento integral de barrios, dónde subyacen los valores sociales: de solidaridad, justicia, equidad y valores científicos.

Así mismo la práctica profesional se fortalecerá, a partir de vincular el conocimiento adquirido y fortalecido con la ocupación (presente o futura) que la sociedad reclama para la aplicación de las acciones generales y específicas que debe de desarrollar el profesional en las áreas de su competencia, en el contexto en que se desarrolla, para la solución de las necesidades sociales previamente determinadas, que en este caso es el mejoramiento de barrios urbanos en situación de pobreza.

Dirigido a definir el perfil del profesional y técnico de:

- Las municipales,
- Del gobierno central,
- Los profesionales y técnicos de las instituciones y/o empresas ejecutoras.

### *Limitaciones de los perfiles profesionales*

- Cuando no se realiza una revisión pormenorizado y reflexiva, rigurosa en torno a lo que es una profesión, para formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios, para el alivio contra la pobreza urbana.
- Cuando la institución formadora y capacitadora se desvincula, en este caso de la realidad de la situación de barrios urbanos en situación de pobreza, no recoge las necesidades o aspiraciones reales o potenciales.
- Los cambios vertiginosos que se suscitan en la sociedad, y que se reflejan en los escenarios urbanos, especialmente en áreas de pobreza urbana, ha generado un divorcio entre lo que hace el hombre y sus instituciones (públicas y privadas) hacen o pueden hacer, entre lo que es más conveniente para la sociedad y para la satisfacción de las necesidades humanas, de la población involucrada.
- Muchas veces la formulación del perfil profesional responden a situaciones estereotipadas, más no de un análisis detallado, científico, técnico, desprejuiciado de las reales necesidades que se quieren revertir, satisfacer y superar.

### 4.3 Programa de cursos – taller para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios

El presente programa de cursos – talleres, componente metodológico, que tiene el fin de fortalecer las capacidades de la institucionalidad pública y privada, especialmente de sus profesionales y técnicos, que con participación de la población organizada, del gobierno nacional, y el gobierno local, enfrenten las demandas de desarrollo, con la adecuada formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios, con el enfoque del alivio contra la pobreza, y así contribuir a la mejora de las condiciones de vida, especialmente de la población radicada en BUM formalizados con significativos niveles de déficit en su hábitat.

Dirigido a:

- Las autoridades y funcionario municipales,
- Las autoridades y funcionarios del gobierno central,
- Los líderes sociales, identificados como beneficiarios.
- Los profesionales y técnicos de las instituciones y/o empresas ejecutoras.

Primer momento: cursos – taller sobre conceptos y metodología para:

- Búsqueda de las soluciones para el mejoramiento de barrios, desde el objetivo de los pobladores.
- Diseño participativo de las políticas, programas y proyectos de mejoramiento de barrios desde las prioridades identificadas por los “beneficiarios”.
- La asistencia y apoyo técnico de profesionales y técnicos (públicos y privados) con la actuación interactiva con los beneficiarios y bajo el enfoque de impacto, desde la identificación participativa de las necesidades a satisfacer.
- Producción de la información necesaria.
- Manejo de la identificación de las necesidades de los pobres.
- Manejo adecuado del espacio social y territorial de la localidad.
- Acceso y manejo de espacios e instrumentos de cómo expresar y transmitir sus necesidades.
- Fortalecer mecanismos y procesos orientados a reafirmar su autodeterminación y autoestima, desde la formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios, para el alivio contra la pobreza urbana.
- Guiar su desarrollo y las intervenciones que los involucran.
- Alianzas estratégicas con entidades académicas como universidades, instituciones técnicas de formación, con ONG. y otros.

Segundo momento: Curso – taller temático para:

- La mejora de la organización y capacidad de la organización de pobladores, para emprender colectivamente soluciones a los problemas que los afectan, en particular los relacionados con su hábitat.
- Promover y mejorar la participación y actuación de las municipalidades, OC, sociedad civil, agentes económicos y entidades estatales en el MIDB.

- Esta actividad considera las modalidades de intervención social e institucional, ambas complementarias entre sí mediante acciones

Campañas para el fortalecimiento de capacidades:

- De pedagogía urbana, como lo establece y considera el MIDB y PASH.
- De alianzas con entidades académicas como universidades, instituciones técnicas de formación, con ONG y otros.

Instrumentos para el fortalecimiento de capacidades: los siguientes instrumentos, están definidos de manera estrecha con el estudio de la línea de base y los cursos – taller del programa de fortalecimiento de capacidades, para un mejor desarrollo pedagógico, manejo y aplicación de los conocimientos a partir.

- Cartilla local sobre proyectos de mejoramiento integral de barrios y el alivio de la pobreza urbana.
- Informe del estudio de la línea de base de las capacidades:
  - De las autoridades y funcionario municipales.
  - De los líderes sociales identificados como beneficiarios.
  - De los profesionales y técnicos de las instituciones y o empresas ejecutoras.
- Ficha para la definición de la línea de base de las capacidades de las autoridades y funcionario municipales para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios.
- Ficha para la definición de la línea de base de las capacidades de los líderes sociales, para participar en la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios.
- Ficha para la definición de la línea de base de las capacidades de los profesionales y técnicos para participar en la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios.
- Informe del estudio del perfil profesional y técnico de :
  - Las municipales,
  - Las instituciones y/o empresas ejecutoras.
- Guía local para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios, para:
  - Funcionarios y autoridades municipales.
  - Líderes sociales identificados como beneficiarios.
  - Profesionales y técnicos de las instituciones y o empresas ejecutoras.

## Bibliografía

- Banco Mundial (1998), Informe N° 18.245 de documento de Evaluación de Proyecto sobre una propuesta de préstamo por un monto equivalente a US\$ 38 millones a la República del Perú para un proyecto de Derechos de Propiedad Urbana, 15 de julio.
- BID (1999), Manual de Reglamentos Operativos Específicos midb.
- COFOPRI (2000), Proyecto de derecho de propiedad urbana, promoción del crédito y las inversiones en el sector formalizado –consideraciones de la demanda– diagnóstico agosto 2000, arena implementación de negocios.
- DESCO (2001) Proyecto de derechos de Propiedad Urbana – Estudio de Cultura Registral –informe final.
- Eyzaguirre del Sante Hugo, Carlos Calderón, El Mercado de Crédito Hipotecario de Perú, Documento de trabajo # 497, Seminario, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Instituto Cuanto (2001), Estudio cualitativo del mercado inmobiliario urbano marginal –informe final, agosto.
- INEI (1998), Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socioeconómica Distrital 1997 Perú: Estadísticas de las Municipalidades Provinciales y Distritales, 1997, junio.
- \_\_\_\_\_ (2002), Directorio Nacional de Municipalidades, Provinciales, Distritales y de Centro poblado Menor.
- \_\_\_\_\_ Perú: Registro Nacional de Municipalidades: 2001–2002 – RENAMO.
- \_\_\_\_\_ (1993), Censo Nacional de Población y Vivienda– Perú.
- \_\_\_\_\_ Encuesta Nacional de Hogares – IV Trimestre de 2001– 2002.
- Patricia Torres y otros, Programa de apoyo al sector habitacional, Primera fase (pe–0218): Propuesta de Préstamo.
- Programa de Derechos de la Propiedad Urbana (PDPU) y de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, Dinámica de los asentamientos humanos, (contrato 059–02/ BIRF–COFOPRI), SASE.
- Ricardo Jordán y Daniela Simioni (2003), Guía de gestión Urbana, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.
- [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)
- [www.banmat.org.pe](http://www.banmat.org.pe)
- [www.cofopri.gob.pe](http://www.cofopri.gob.pe)
- [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)
- [www.vivienda.gob.pe](http://www.vivienda.gob.pe)



## **Anexos**



## Anexo 1

### Definiciones y abreviaturas públicas para el manejo del programa mejoramiento integral de barrios<sup>5</sup>

- Banco de materiales (BANMAT): Unidad operadora del MIDB por encargo del MVCS.
- Barrio urbano marginal (BUM): Núcleo urbano conformado por un conjunto de viviendas o manzanas de viviendas precarias sin o bajos niveles de cobertura y calidad infraestructural y de equipamiento urbano, aproximadamente 300 lotes residenciales.
- Bono de mejoramiento barrial (BMB): Suma de dinero otorgado por el MVCS a la AMOC sin cargo de devolución, destinado a complementar sus propios recursos disponibles para el financiamiento de la formulación, diseño, ejecución y supervisión del PMIB.
- Bono familiar habitacional (BFH): Bono mediante el cual el MVCS entrega a los beneficiarios una suma de dinero directa por una sola vez, sin cargo de reembolso, como complemento de su ahorro, exclusivamente para facilitarles la adquisición, construcción en sitio propio o mejoramiento de una vivienda de interés social.
- Comisión de formalización de la propiedad informal (COFOPRI): Institución Pública que deberá certificar, cuando sea el caso, la naturaleza dominial de los predios de la comunidad barrial que postula al BMB.
- Comisión de transparencia y fiscalización (CTF): Órgano encargado de velar por la transparente asignación del BMB, cuyos integrantes serán determinados mediante Resolución Ministerial del MVCS.
- Convenio de participación (CP): Acuerdo que suscriben el MVCS y la municipalidad con el propósito de establecer las condiciones, obligaciones y responsabilidades de las partes para la co-ejecución y co-financiamiento de las inversiones e intervenciones físicas, sociales, ambientales, legales e institucionales para el mejoramiento barrial.
- Entidad Técnica (ET): Organización jurídicamente constituida, tales como organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones de profesionales en libre ejercicio, que apoyen técnica y/o financieramente a las municipalidades y OC en su proceso de postulación concursal y/o ejecución del PMIB.
- Expediente técnico para el mejoramiento integral de barrios (ETMIB): Conjunto de documentos técnicos que permiten la declaratoria de elegibilidad, o no, de las inversiones e intervenciones de mejoramiento barrial.
- Instituto nacional de defensa civil (INDECI): Institución pública que deberá certificar el cumplimiento, o no, de los criterios ambientales, vinculados con los niveles de vulnerabilidad física.
- Institución financiera intermediaria (IFI): Institución financiera que opera bajo la supervisión directa o indirecta de la Superintendencia de Banca y Seguros.

---

<sup>5</sup> Información proveniente del manual de reglamentos operativos específicos MIDB.

- Licitador: Ente que somete oferta técnica y económica a evaluación en los procesos de licitación.
- Mejoramiento integral de barrios (MIDB): Componente del PASH encaminado a mejorar las condiciones de vida de la población pobre y de extrema pobreza radicada en BUM formalizados con altos niveles de déficit barrial, por medio del mejoramiento de su entorno habitacional de manera conjunta entre el gobierno nacional, el gobierno local y la comunidad barrial.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS): Organismo ejecutor, a través del VMVU, del PASH.
- Municipalidad: Gobierno local, que para ser elegible para el PMIDB deberían contar con al menos 20.000 habitantes radicados en el municipio bajo su jurisdicción. Entidad básica de la organización territorial del Estado y canal inmediato de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.
- Necesidades básicas insatisfechas (NBI): Situación de pobreza caracterizada por hogares en viviendas con características físicas inadecuadas o precarias, con hacinamiento, sin alcantarillado sanitario de ningún tipo, con niños que no cursan educación obligatoria y alto nivel de dependencia económica.
- Organización comunitaria (OC): Organización de la comunidad barrial que representa a los beneficiarios, probables o definitivos, en las diversas fases del MIDB.
- Préstamo: Contrato de Préstamo N° 1.461/OC-PE suscrito entre la República del Perú y el BID.
- Programa de apoyo al sector habitacional (PASH): Programa que tiene como objetivo general apoyar la transformación y ordenamiento del sector habitacional en el país, y consolidar este proceso en el largo plazo.
- Proyecto de mejoramiento integral de barrios (PMIB): Documento que fundamenta y explicita los detalles técnicos, económicos y financieros, a nivel de ejecución, de las inversiones e intervenciones físicas, sociales, ambientales, legales e institucionales de mejoramiento para un BUM específico.
- Unidad de coordinación y seguimiento (UCS): Organismo constituido para desarrollar funciones de apoyo al VMVU, en su calidad de Organismo Ejecutor del PASH, como al BANMAT en su calidad de operador del MIDB, y funciones aplicativas respecto de las actividades de coordinación, seguimiento y puesta en marcha.
- Unidad ejecutora municipal (UEM): Organismo a crearse dentro de cada municipalidad con el fin de ejecutar el PMIB.