

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1636
8 de abril de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

PERÚ: POLÍTICAS DE VIVIENDA

Este documento, elaborado por el señor Alberto Mejía Sasín, ex Asesor del Viceministerio de Vivienda y Construcción del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción del Perú, es una contribución a las actividades del proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe" (HOL/93/S83), adscrito a la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Desarrollo. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

Página

Resumen	v
I. POLÍTICA SECTORIAL DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN	1
A. CONCEPTOS GENERALES	1
1. La era urbana	1
2. La urbanización y el desarrollo	1
3. La ocupación del territorio	2
4. El ordenamiento y acondicionamiento territorial	2
B. PRINCIPIOS RECTORES	3
C. SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR	4
1. Crecimiento del proceso de urbanización	5
2. Centros urbanos desarticulados	5
3. Marginalidad urbana	6
4. Deterioro irreversible del patrimonio inmobiliario	6
5. Falta de control y regulaciones en el uso y valor del suelo	6
6. Falta de equipamiento y deficiencias en la prestación de servicios públicos	7
7. Centralización administrativa de la gestión urbana	7
8. Debilidad de los gobiernos locales y autoridades regionales en materia de gestión urbana	9
9. Limitado acceso de la población a la vivienda y al crédito hipotecario	9
10. Desbalance en el desarrollo de la actividad de la construcción	10
D. OBJETIVOS NACIONALES	11
E. POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO	12
1. Gestión del desarrollo urbano	13
2. Reforzar la capacidad de gestión	13
3. Reservas del suelo urbano	15

F.	POLÍTICA HABITACIONAL	15
1.	Estructuración del sistema financiero habitacional	16
2.	Normatividad y regulaciones del sector habitacional	17
3.	Investigación y capacitación tecnológica	18
G.	POLÍTICA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y COMPLEMENTARIOS	18
1.	Administración de los servicios	18
2.	Operación y mantenimiento	19
3.	Servicios complementarios	19
H.	POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE	20
1.	Disposición de agentes contaminantes	20
2.	Control en el ámbito regional	20
3.	Participación comunitaria	21
I.	POLÍTICA DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN	21

Resumen

El trabajo que presenta este documento es una actividad sustantiva del proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", el cual es ejecutado por seis países de la región con la coordinación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y con el concurso de otros países de la región.

El presente documento expone de manera sucinta, considerando las características del ámbito sectorial donde se desarrollan las actividades relativas a la vivienda y a la construcción, los lineamientos de política general que deben orientar su desarrollo.

El ámbito sectorial comprende, actividades concernientes al desarrollo urbano, la vivienda en términos de casa-habitación, la protección del medio ambiente, y la actividad de la construcción, con especial énfasis en la edificación de viviendas.

Del mismo modo, se pretende que su contenido sirva de marco global y conceptual para orientar las acciones del Estado en estas áreas, y que permita asimismo orientar la acción de los gobiernos locales y el sector privado, en el sentido de dar sustento y coherencia a los programas y proyectos que éstos desarrollen.

Este documento de política general deberá ser complementado con el conjunto de disposiciones que conforman las políticas sectoriales específicas.

I. POLÍTICA SECTORIAL DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

A. CONCEPTOS GENERALES

1. La era urbana

En los últimos cien años, y en forma acelerada, nuestro planeta se venido convirtiendo en un mundo urbano, lo que determina cada vez mayores preocupaciones por la falta de viviendas y servicios públicos para atender las necesidades de habitación de poblaciones en permanente crecimiento.

El siglo XXI plantea a la humanidad un dilema en el aspecto demográfico. Por primera vez en la historia se consolidaría la tendencia que registra más personas congregadas viviendo en las ciudades y sus alrededores, que dispersas en las zonas rurales, demandando espacios habitables, además de servicios y empleos.

Latinoamérica, nuestro ámbito regional, de acuerdo con información de Naciones Unidas y el Banco Mundial, presenta de modo singular la mayor concentración urbana porcentual del mundo.

2. La urbanización y el desarrollo

En nuestro país, como en el resto de los países de Latinoamérica, los procesos de urbanización no siempre son consecuencia del crecimiento como resultado de procesos de desarrollo, y, por lo tanto, estas áreas se encuentran fuera del alcance de los beneficios que presta el urbanismo.

En este punto, y para comprender mejor lo expuesto, se explica la diferencia entre urbanismo y urbanización, términos que definen dos conceptos distintos.

Mientras en el primer caso nos referimos a la organización administrativa de la ciudad, que determina la creación de una cantidad mínima de servicios para facilitar la vida de una comunidad asentada, el término urbanización se aplica a la concentración geográfica de la población, como respuesta al desarrollo de las actividades económicas.

La urbanización, por consiguiente, es una consecuencia inevitable del desarrollo económico, pero requiere del urbanismo por cuanto la falta de servicios afecta también directamente a la productividad.

El desarrollo como un fenómeno de crecimiento económico con equidad sin urbanismo resulta ser un fenómeno no deseable, pero resulta peor la urbanización sin desarrollo, si se considera que

a la falta de facilidades urbanas, como en nuestro caso, debe agregarse la falta de oportunidades de ocupación.

3. La ocupación del territorio

La ciudad o centro urbano, se constituye como resultado del proceso de urbanización, en el espacio real, donde se concreta la ocupación del territorio, y el término más apropiado para definirla, en sentido económico, es la de ser un centro de servicios.

En grado diverso, toda población asentada, identificada como aldea, pueblo o ciudad constituye un centro de producción de bienes y servicios y de organización del área que lo rodea o tributa, diferenciándose los centros mencionados por sus alcances y proyecciones.

Una ciudad o centro urbano como término genérico, sin precisar tamaño o dimensión, comprende, por lo expuesto, un área de influencia que consolida y controla, afectando las condiciones y modos de vida de su entorno, y cuya magnitud de influencia varía en relación con su capacidad de ofrecer servicios.

Esto da lugar a que compita con otros centros urbanos en su condición de centro de servicios, tendiendo a especializarse, al mismo tiempo, en determinadas actividades a fin de favorecer sus condiciones de competencia.

4. El ordenamiento y acondicionamiento territorial

Dependiendo del rol que ejercen y de sus proyecciones, los centros urbanos que se ubican espacialmente en un ámbito territorial adquieren diferentes dimensiones o tamaños, y sus interrelaciones determinan una organización sistémica que favorece un orden jerárquico y funcional.

En consecuencia, todo centro urbano está interrelacionado con otros y, por lo tanto, ligado a un sistema urbano relacionándose estrechamente del mismo modo con su entorno y su hinterland, que comprende un territorio más amplio o ámbito geográfico regional.

Todo lo expuesto genera un encadenamiento y una permanente interrelación que se inicia en el pequeño espacio físico que alberga a una familia y que va adquiriendo dimensiones definitivas —si queremos darle un límite—, conforme de manera sucesiva se adicionan espacios habitados que reúnen a grupos humanos y que en conjunto forman un país. De la unidad de propósitos y de la voluntad de estos grupos de llevar una vida en común depende el ordenamiento, acondicionamiento y gobernabilidad del territorio.

Estas apreciaciones se sustentan en la consideración que la vivienda, los servicios públicos y la organización territorial de los asentamientos humanos, constituyen un sistema complejo de interacciones en el territorio y, por lo tanto, todos estos aspectos en su conjunto requieren ser comprendidos dentro de una política de vivienda y desarrollo urbano.

Por otro lado, su directa vinculación al suelo urbanizado, a la industria de la construcción, al mercado inmobiliario y a los sistemas financieros implica que la política de vivienda armonizada con

el resto de las políticas económicas incide de manera gravitante sobre los equilibrios macroeconómicos.

A partir de lo expuesto debe entenderse a la vivienda, por consiguiente, como un bien complejo, estructuralmente condicionado al desenvolvimiento de la economía, e indispensable para la supervivencia y el desarrollo de la familia y de la sociedad en su conjunto.

B. PRINCIPIOS RECTORES

La política de vivienda, considerando lo expuesto, no puede limitarse por consiguiente al área exclusiva de la casa habitación, sino que abarca también el entorno urbano, y se regirá en consecuencia, por los siguientes principios que definen el nuevo rol que se asigna al Estado. Obviamente, por principio, la política de vivienda guardará coherencia y armonía con la política general del Estado.

i) La Constitución Política del Perú vigente garantiza los derechos fundamentales de todo ciudadano, que les permita lograr su libre desarrollo y bienestar.

No constituye función primordial del Estado la producción de los bienes y servicios, pero sí garantiza y protege la igualdad de oportunidades para ejercer los derechos de la sociedad al libre acceso a los servicios que faciliten o atiendan la alimentación, el abrigo, la educación, la salud y la vivienda como parte integral de toda política social.

ii) De lo expuesto se desprende que el Estado garantiza, promueve y alienta la participación de la sociedad organizada en la provisión de los bienes y servicios que la población requiere, orientando sus actividades mediante la expedición de normas y procedimientos que faciliten la movilización de todos los recursos disponibles, y asegurando la competencia en los mercados.

iii) El Estado reserva su actuación en materia de provisión de bienes y servicios, para aquellas actividades fundamentales que no son ni pueden ser ejecutadas por la empresa privada, bajo el principio de subsidiariedad. En consecuencia su rol, con esta excepción, se circunscribe a promover, normar, orientar y facilitar la labor de los agentes vinculados a la producción.

iv) En concordancia con los principios anteriores, el Estado centra su atención en los sectores más desposeídos de la sociedad, focalizando en ellos el gasto social en base a parámetros objetivos.

En todo caso, la aplicación focalizada de los recursos del Estado, se ejecutarán bajo los principios de racionalidad y eficiencia en el gasto administrativo.

v) Los recursos que el Estado disponga para los planes de desarrollo de los asentamientos humanos, deberán guardar relación con el conjunto de inversiones destinadas a la atención de los demás sectores que se prioricen. Estos recursos deben ser equitativos y equilibrados en términos territoriales, a fin de dar oportunidad para acceder a los servicios básicos a todos los grupos asentados en el territorio nacional.

vi) El Estado transferirá competencias y funciones para fines de lograr una mejor administración en la aplicación de su política de vivienda tanto a los gobiernos locales o a las entidades regionales, como a los agentes de la sociedad civil, de manera gradual, sistemática y planificada a partir de normas y acuerdos básicos, enmarcados en estos principios rectores.

Del mismo modo, deberá asegurar a la población el acceso a los servicios públicos promoviendo, en la búsqueda del mismo objetivo, la participación activa de la población en los asuntos que afectan directamente a su desarrollo.

vii) Todos los problemas que se derivan del asentamiento de poblaciones, en las diferentes zonas del territorio, deberán ser atendidos de manera integral para facilitar la búsqueda de un aprovechamiento racional de los recursos existentes, sin agredir el medio ambiente y con total respeto por la realidad cultural de las etnias, identificadas en el territorio nacional.

C. SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR

No obstante que la estructura orgánica del Estado denomina subsector vivienda y construcción a la jerarquía administrativa que le concede su actual ubicación en el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, la denominación que se emplea en el presente documento, se refiere a que tanto las actividades de vivienda como la actividad de la construcción son sectores particulares de la economía.

Con esta salvedad pasaremos a resumir los principales problemas que caracterizan al sector, lo que no implica que éstos sean únicos y excluyentes entre sí:

- Se acrecienta el proceso de urbanización en el territorio.
- Los centros urbanos permanecen desarticulados.
- Persiste la marginalidad urbana, de un modo creciente.
- Se percibe un deterioro irreversible del patrimonio inmobiliario.
- Falta control y regulaciones en el uso y en los valores del suelo.
- Falta equipamiento y hay deficiencias en la prestación de servicios públicos.
- La gestión urbana nacional se encuentra centralizada.
- Hay debilidad de los gobiernos locales y autoridades regionales en materia de gestión urbana.
- La población tiene limitado el acceso a la vivienda y al crédito hipotecario.
- Se mantiene el desbalance cíclico en el desarrollo de la actividad de la construcción.

1. Crecimiento del proceso de urbanización

De acuerdo con las cifras de los 3 censos realizados en los últimos 20 años, el Perú presenta un crecimiento de población que va de 13 500 000 habitantes registrados en el censo de 1972, a 22 000 000 aproximadamente del último censo de 1993, lo cual significa un crecimiento anual promedio del 3%, coincidente con los porcentajes más altos registrados en la región latinoamericana en el mismo período.

De las cifras obtenidas, el área urbana presenta un crecimiento del 4.6%, y la rural de 0.98%, cifras que revelan la existencia de un proceso acelerado de urbanización.

De mantenerse la tendencia mostrada a fines del presente siglo, se presume una población superior a 28 000 000 de personas, debiendo igualmente persistir la tendencia de la población a ubicarse en áreas urbanas.

De las cifras obtenidas, se estima en un 70% la población asentada en ciudades, y si nos remitimos a precisar su ubicación espacial, el 42% del total de la población urbana se encuentra establecida en la ciudad de Lima.

2. Centros urbanos desarticulados

El proceso de desarrollo urbano presenta un desequilibrado patrón de asentamientos en los diferentes ámbitos geográficos de nuestro territorio en términos de articulación del territorio.

Del mismo modo, en términos de ordenamiento del territorio, la localización y las vías que vinculan la totalidad de los centros urbanos establecidos son el resultado de un proceso histórico político-económico, que se inicia con la ruptura del aparato productivo existente en la etapa precolonial, siendo sustituido por un modelo de ordenamiento basado en la producción de enclaves mineros en la sierra y zonas de producción agrícola en la costa, orientados a la exportación de productos primarios, fundamentalmente por vía marítima. Las ciudades que se generaron en este orden asumen posteriormente funciones político-administrativas y sólo tangencialmente asumen otra función productiva.

Los procesos económicos posteriores consolidan la estructura de ciudades generadas en el período inicial, fortaleciendo el crecimiento horizontal y costero de la red urbana principal, como lo hemos mencionado anteriormente, en desmedro del crecimiento transversal y hacia el interior.

Los centros urbanos localizados geográficamente en la región sierra, sometidos a este esquema de articulación regional, no tuvieron mayor desarrollo ni difusión de sus beneficios en su área de influencia, básicamente por su condición de enclaves, así como su orgánica subordinación a los centros costeros.

En cuanto a la región selva, y como consecuencia de las condiciones aplicadas en el proceso de formación del actual sistema de relaciones urbano-regionales, los centros urbanos existentes en esta región se caracterizan por su condición de marginalidad, desarrollando funciones puntuales en áreas aisladas de intensa explotación y desarticuladas entre sí.

Se puede decir, en términos generales, que se tiene una gran concentración poblacional en un grupo muy reducido de ciudades, donde están comprendidas las denominadas ciudades intermedias, centros potencialmente aptos para contribuir a un proceso de articulación que facilite la descentralización de los centros mayores, y que coexisten con una gran cantidad de centros menores, lo que pone en evidencia una dispersión intensa de la población.

3. Marginalidad urbana

La concentración creciente de la población en áreas urbanas, fenómeno que tiene varias explicaciones, ocasiona la elevación de la demanda de servicios y genera un permanente desfase en la real capacidad del Estado y de los gobiernos locales para dotar a la población de los mismos.

El efecto resultante es un incremento de la urbanización marginal, caracterizada por la falta de acceso a los servicios básicos, a viviendas estables y a la seguridad jurídica por inestabilidad en la tenencia de la tierra.

Los barrios espontáneos o pueblos jóvenes, alejados de la formalidad, se han constituido en inevitables soluciones de emergencia para cubrir la brecha creada por el sistema de urbanización imperante, en el que los sectores de bajos ingresos, por razones de costo, no tienen acceso a la tierra urbanizada, y se establecen ocupando tierras, autoconstruyendo en forma precaria sus viviendas para posteriormente, y de una manera organizada, presionar a las instituciones responsables a fin de conseguir servicios básicos de infraestructura.

4. Deterioro irreversible del patrimonio inmobiliario

Una de las consecuencias más visibles de un rápido ritmo de urbanización formal e informal, es el deterioro del medio urbano.

La urbanización irregular de zonas marginales en nuestras ciudades, y la masificación del comercio informal que invade las zonas de comercio tradicional han creado las condiciones que favorecen la expulsión paulatina y constante de la población asentada principalmente en las zonas más antiguas de la ciudad; por lo general, sede del comercio formalmente establecido, población que se ve afectada por un proceso decadente de invasión-sucesión y deterioro físico del patrimonio inmobiliario, hasta su colapso.

La debilidad en la aplicación de los procedimientos de control por parte de los gobiernos locales a los procesos urbanos, y la falta de estímulos para fomentar acciones de rehabilitación y renovación urbana por parte del Estado contribuyen a caracterizar como irreversible el proceso de deterioro mencionado.

5. Falta de control y regulaciones en el uso y valor del suelo

El rápido crecimiento urbano y el fenómeno de marginalidad antes mencionado han provocado usos no controlados del suelo, que afectan el normal desarrollo planificado de los centros poblados de la República, principalmente donde estos fenómenos son más acentuados.

En este proceso de crecimiento son mayores las tasas de crecimiento físico de los centros urbanos que las de crecimiento poblacional, originándose presiones en los valores relativos del suelo, generándose en algunos casos la elevación de estos valores con graves consecuencias, como son el fraccionamiento excesivo del suelo sin control municipal y, por otro lado, forzar el asentamiento de poblaciones en suelos que podrían calificarse como no urbanizables o de costosa instalación de servicios, como son las laderas de cerro, zonas de huaycos, rellenos sanitarios o zonas aledañas a industrias contaminantes y otros.

A lo anteriormente mencionado podríamos añadir la contaminación ambiental, así como el mal uso y consecuente deterioro de los recursos naturales, motivado por la presencia de poblaciones que se agrava por una falta de acciones de prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo.

6. Falta de equipamiento y deficiencias en la prestación de servicios públicos

Tanto en la ciudad de Lima como en el resto de las ciudades del país, grandes zonas ocupadas sin previa planificación presentan limitaciones para poder organizar y disponer instalaciones de servicios y equipamiento, destinados no sólo a la recreación sino a facilitar la vida misma de las poblaciones asentadas.

Así, a la falta de vías pavimentadas, de alumbrado público y de áreas recreativas se debe añadir principalmente la falta de infraestructura adecuada para la prestación oportuna de los servicios de salud y educación, no obstante los grandes esfuerzos que se realizan.

Del mismo modo, y más grave aún, resulta la falta de servicios de agua potable, eliminación de excretas, aguas residuales en las zonas de precipitación pluvial acentuada y de servicios de recolección de desechos sólidos.

Si bien enfatizamos el deterioro por carencia de servicios, se constata además el incumplimiento de la reglamentación municipal orientada a mantener vigente, al interior de las viviendas, las condiciones de habitabilidad y confortabilidad necesarias para disponer de un ambiente equilibrado que motive a la población al desarrollo.

7. Centralización administrativa de la gestión urbana

El fenómeno del centralismo que caracteriza la vida político-institucional del país, se ha visto sustentado de modo paralelo con el modelo económico, establecido desde las etapas previas a la aparición de la República.

Este modelo se basa en la exportación de productos generados en el resto de las regiones del país, y que posteriormente, concordante con el proceso de acumulación de capital, sostiene y sustenta a la industria establecida para atender las necesidades del mercado interno, principalmente la establecida en la ciudad de Lima.

Adicionalmente, esta centralización se ve consolidada por otros factores, entre los que podemos mencionar, obviamente, la centralización del sector financiero que crea una base de inversión mayor a la del resto de las regiones y, por lo tanto, condiciones más favorables al desarrollo.

Hasta el decenio del 60 este modelo tuvo un carácter más jurídico y político que económico, considerando la decidida participación del Estado en el impulso de este modelo.

Posteriormente, y como resultado de las orientaciones mencionadas, se obtuvo para Lima la concentración de la mitad de la economía nacional y de la mayor clientela política, convirtiéndola en el principal foco de atención de los gobiernos, y conformando de esta manera un centralismo no sólo político, sino también económico.

La gestión urbana que involucra coordinar medidas para facilitar a la población el acceso a la vivienda y a los servicios correspondientes, no escapa a la situación generada por la organización del poder establecido.

Adicionalmente, y con motivo de las recientes políticas de ajuste estructural y modernización del Estado, ha sido restringida temporalmente la importancia del ente rector del sector vivienda y del sector construcción.

La fusión del antiguo Ministerio de Vivienda y Construcción con el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, y la eliminación del sector financiero de apoyo a estas actividades, dio origen a una redefinición de prioridades y objetivos del conjunto de sus instituciones.

De este modo la entidad técnica y normativa en los múltiples campos del desarrollo sectorial ha sido encargada al Vice Ministro de Vivienda y Construcción del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, el cual tiene responsabilidades que comprenden la totalidad del territorio de la República.

Por otro lado, las entidades, con recursos para el financiamiento habitacional y otras actividades sectoriales, se encuentran adscritas temporalmente bajo el control del Ministerio de la Presidencia, dificultándose por este hecho el poder coordinar acciones y medidas que requieren de un manejo unitario como sector dinamizador de la economía, considerando su doble carácter de productor de bienes y de servicios.

Dentro de este orden, y como producto del centralismo, hoy contamos con diversas instituciones del gobierno central, encargadas por razones de debilidad de los organismos regionales y locales, de promover, ejecutar y/o supervisar obras de nivel local.

En este contexto se presenta una superposición de funciones tanto en lo espacial como en lo sectorial, entre los diferentes organismos que atienden funciones de gestión en los asentamientos humanos. Al no tenerse una clara definición o diferenciación de competencias, los ministerios, organismos regionales, municipalidades y organismos no gubernamentales asumen y ejecutan acciones y obras sin que previamente exista una necesaria coordinación interinstitucional.

Por otro lado, se percibe como reflejo de esta forma de organización central la tendencia a repetir y mantener el modelo centralista comentado en las municipalidades distritales y concejos provinciales.

8. Debilidad de los gobiernos locales y autoridades regionales en materia de gestión urbana

Las actividades que realizan tanto las autoridades regionales como locales o municipales pueden definirse de manera general como débiles y de poca significación en las materias mencionadas, no obstante contar con disposiciones legales que les confieren competencias tanto en el área del ordenamiento del territorio como en la prestación de servicios urbanos.

Se ha señalado en diversos estudios que las dificultades que determinan esta condición en las autoridades regionales y locales puede deberse a la falta de instrumentos legales y mecanismos operativos que les permitan tener acceso a recursos —principalmente económicos— suficientes para impulsar sus programas de desarrollo e inversión social.

Del mismo modo, hay deficiencias en sus cuadros de personal, técnicos y administrativos, lo cual se demuestra en la deficiente gestión operativa técnica y financiera, con algunas excepciones, sobre todo en aquellas donde se tiene el manejo de las administradoras de agua potable y alcantarillado.

Los municipios de pequeñas y medianas poblaciones carecen de capacidad de negociación de financiamiento, así como de capacidad para realizar o contratar estudios de consultoría para fortalecer sus mecanismos de gestión y superar las limitaciones que le impone su poca capacidad administrativa.

En cuanto a la generación de recursos propios, la falta o desactualización de estudios catastrales en gran parte de las municipalidades del país, ha conllevado que no se cuente con la base de información que les permita recaudar, a niveles aceptables, el impuesto a la propiedad predial.

Actúa igualmente en contra del fortalecimiento de estas instituciones, la dependencia del gobierno central mediante la práctica que emplea de disponer discrecionalmente de asignaciones para los gobiernos locales, como las correspondientes al Fondo de Compensación Municipal.

9. Limitado acceso de la población a la vivienda y al crédito hipotecario

El marco institucional y financiero vigente, establecido para cubrir las necesidades de vivienda, se encuentra en la actualidad en proceso de reestructuración, considerando que la reciente política de reformas estructurales establecidas por el gobierno ha tenido una incidencia gravitante tanto en el sector financiero, con especial impacto en el orden crediticio, como en las instituciones destinadas a atender el desarrollo de estas necesidades.

Se menciona de manera particular aquellas instituciones dependientes del Estado que aún subsisten después del colapso del sistema anterior al inicio de la presente década.

Sin embargo las limitaciones a las que se hace referencia se explican, si se toma en cuenta la disminución en términos reales del financiamiento del sector habitacional, como consecuencia del acentuado proceso inflacionario ya superado, la disminución progresiva de los niveles de ahorro, así como la falta de equidad en el acceso de la población a las oportunidades de progreso.

La distribución de la población, según niveles socioeconómicos, resulta por consiguiente determinante para definir su nivel de acceso a la vivienda.

Así tenemos que mientras el 4.7% de la población del país registra ingresos superiores a los 2 200 dólares mensuales, y constituye el segmento de más altos ingresos, el 59.4% en el otro extremo, con ingresos inferiores a los 230 dólares, engloba a los niveles de muy bajos recursos. De este último registro, y según el estudio denominado "Mapa de la pobreza" del INEI, el 53.9% se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

Un segmento intermedio registra ingresos de hasta 400 dólares, comprende al 29.6% de los hogares censados, y sólo el 9.3%, cubre un rango de ingresos que varía entre 400 y 2 200 dólares mensuales, acortando de este modo las posibilidades de hacer variar o convertir la demanda potencial en demanda efectiva.

El enfoque del Estado ha sido orientar la mayor parte de sus recursos hacia la construcción directa de soluciones habitacionales, en desigual competencia con la actividad privada, considerando el establecimiento de sistemas con subsidios ocultos, las dificultades en la recuperación de las carteras a largo plazo con tasas de interés subsidiadas que no cubrían el deterioro del capital provocando la descapitalización de las entidades financieras, así como el incremento del aparato burocrático técnico y administrativo que distorsiona los costos y repercute en los precios de las soluciones ofertadas.

El sistema seguido, por lo tanto, no se focaliza necesariamente en los sectores menos favorecidos sino que atiende a sectores medios e incluso altos.

Este sistema se ha visto agudizado, por la disminución de recursos que ha sufrido el país en los últimos años, debido entre otras razones, al acentuado proceso inflacionario en vías de superación, y a la disminución progresiva, por las mismas causas, de los niveles de ahorro.

La descoordinación que se observa entre el actual sistema de atención habitacional, y las políticas macroeconómicas puede deberse al hecho de no considerarse prioritario al sector de la vivienda, como un elemento clave en la marcha de la economía del país.

10. Desbalance en el desarrollo de la actividad de la construcción

La construcción constituye un importante sector de la actividad económica, generalmente conocido por su potencial reactivador, afectando sus alcances a la totalidad de los sectores de la economía por cuanto genera efectos multiplicadores sustanciales tanto sobre el empleo, como sobre el valor agregado y el valor bruto de la producción.

No obstante, este sector ha experimentado un incremento irregular, comprendiendo períodos de alza a los cuales le suceden otros de aguda crisis, generándose un desbalance cíclico, que ha afectado el desarrollo de esta actividad. El efecto de este proceso irregular constituye la severa restricción que se produce en la capacidad instalada no sólo de las empresas constructoras, sino también de las industrias de materiales y de servicios profesionales, al disminuir el crecimiento de la actividad económica en general, si se tiene en cuenta el valor de las inversiones que estas actividades demandan para ser operativas y que en consecuencia devienen en una subutilización de su capacidad productiva.

D. OBJETIVOS NACIONALES

Los objetivos que se buscan y deben lograrse a través de la aplicación de las políticas específicas en materia de vivienda, desarrollo urbano, medio ambiente y construcción son las siguientes:

i) Disminuir la vulnerabilidad del territorio, fortaleciendo la proyección de los centros urbanos existentes, vinculándolos dentro de una organización debidamente articulada y jerarquizada, con sistemas y subsistemas urbanos que fomenten la ocupación y el desarrollo equilibrado de todas las regiones del país, con especial énfasis en sus fronteras.

ii) Fomentar y desarrollar modelos descentralizados de gestión urbana orientados a fortalecer la institución municipal, que involucre tanto los aspectos de planificación y administración del desarrollo de las ciudades como la operatividad de los servicios básicos y comunitarios, convocando para ello a la participación ciudadana.

iii) Fomentar la organización y el acondicionamiento del territorio que permitan su racional explotación y su poblamiento en condiciones de habitabilidad, a fin de favorecer y facilitar su desarrollo, regulando en coordinación con el resto de los sectores de la economía los usos del suelo de manera de dar protección a los recursos naturales y al medio ambiente.

iv) Promover para fines de facilitar el asentamiento de poblaciones en condiciones de habitabilidad, la instalación de servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, comunicaciones y recolección y disposición de residuos sólidos. De manera prioritaria deberá apoyarse, la ampliación de estos servicios, a los asentamientos marginales.

A fin de integrarlos a la red urbana existente, y a los beneficios de la economía, se pondrá énfasis en propiciar la regularización legal de la tenencia del suelo.

v) Promover la rehabilitación y renovación de las áreas urbanas decadentes de los centros urbanos a través de programas de destugurización en aplicación de medidas promocionales que hagan factibles, faciliten y protejan las inversiones que permitan rescatar grandes áreas sometidas a un elevado nivel de deterioro físico y social.

Del mismo modo, se buscará alentar la permanente difusión de programas de seguridad ciudadana ante la eventualidad de desastres, así como de mantenimiento y conservación del patrimonio inmobiliario y del medio ambiente.

vi) Incrementar prioritariamente la capacidad instalada de los servicios básicos de agua potable y electricidad, en previsión de la demanda futura y su apoyo a la reducción del déficit existente.

Asimismo se busca promover la construcción de infraestructura urbana orientada a ampliar la capacidad de los servicios comunitarios, que complementen y aseguren las condiciones mínimas de habitabilidad.

vii) Reducir el déficit habitacional mediante la aplicación coordinada de incentivos y medidas promocionales dirigidos a la actividad privada, e incrementar las acciones directas del Estado

para de este modo comprender al total de las necesidades de vivienda no satisfechas, fomentando para ello el ahorro previo, el crédito hipotecario y la aplicación de subsidios diferenciados a la demanda.

Paralelamente, y en procura del mismo objetivo, racionalizar la normatividad referida a los aspectos administrativos y técnicos de la construcción, y apoyar de manera específica el desarrollo de programas de capacitación, autoconstrucción y mejoramiento tanto de tecnologías tradicionales intensivas en mano de obra, como de tecnologías convencionales renovadas.

viii) Promover el desarrollo alternativo de diversos instrumentos y modalidades de atención dirigidas a financiar la adquisición de viviendas a través de un sistema estructurado de financiamiento habitacional que permita el acceso a todos los grupos sociales, asegurándose la permanencia de los niveles de ahorro, la recuperación de los créditos, así como la sustentabilidad de los flujos financieros.

ix) Apoyar el proceso de reformas estructurales y reactivación de la economía, poniendo en operatividad el alto potencial reactivador del sector de la construcción, debiendo mantenerse para ello un ritmo creciente de actividad que evite los desbalances cíclicos, y de este modo obtener los efectos multiplicadores sustanciales sobre el valor bruto de la producción, el valor agregado y los niveles de empleo.

E. POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO

Los problemas derivados del proceso de urbanización como consecuencia del desplazamiento de poblaciones hacia localidades urbanas, y del crecimiento natural de su población asentada, generan en nuestras ciudades diversas situaciones que afectan el dominio geográfico y político del territorio, lo que determina la necesidad impostergable de generar acciones destinadas al gobierno de la red de ciudades establecidas, de las ciudades propiamente dichas, del crecimiento y la redistribución de nuestras poblaciones debidamente coordinadas y armonizadas con los procesos nacionales de desarrollo económico y social, en una amplia gama de situaciones.

En concordancia con la organización de gobierno establecida para dirigir las actividades sectoriales, según las disposiciones vigentes el desarrollo urbano resulta competencia de las municipalidades y organismos de gobierno local, los que deberán desarrollar una planificación de los centros urbanos basada en las necesidades de la población, de manera concertada con las organizaciones vecinales y con la actividad privada, en el plano local, y con las instancias de gobierno regional y nacional.

No obstante ser claro el esquema de organización descrito, éste se ve interferido por diversas instituciones que dependen de diversos organismos del sector público, lo cual no permite darle unidad y coherencia a la política dispuesta por el gobierno central, haciendo compleja y difícil la labor de los gobiernos locales de promover el desarrollo urbano.

En este marco de relaciones que supone integrar muchas medidas que incumben a distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales, se considera necesario prestar la debida atención a la posibilidad de revisar, modificar, reforzar, limitar en algunos casos y, de ser necesario ampliar, las funciones y competencias de los organismos involucrados en el desarrollo urbano.

Para ello se dispone desarrollar acciones prioritariamente en los aspectos que se detallan a continuación.

1. Gestión del desarrollo urbano

Siendo la gestión de desarrollo urbano competencia de los municipios, la Ley de Municipalidades vigente señala que esta gestión debe realizarse de acuerdo con los Planes Integrales de Desarrollo Provincial, los que a su vez se elaboran en base a los Planes Distritales.

Les corresponde a las municipalidades igualmente atender lo correspondiente al saneamiento básico, con especial énfasis en la recolección de desechos sólidos y los demás servicios complementarios que requieren las poblaciones para establecerse en condiciones de habitabilidad.

La política de desarrollo urbano, por consiguiente, propicia y apoya que los gobiernos locales cuenten con las facultades y los recursos técnicos y financieros necesarios para ejercer plenamente la función que le asigna la legislación vigente.

Concordante con lo anterior, y siguiendo la misma orientación de la política de reestructuración y modernización del Estado, se dispondrá la revisión de las competencias y recursos actualmente asignados a los distintos niveles de organización del sector público que invaden el ámbito municipal, buscando transferir a los gobiernos locales todos los recursos disponibles que les permitan asegurar su capacidad de gestión, tanto en lo relativo a los asentamientos de poblaciones como a la prestación de los servicios básicos.

En este aspecto cabe mencionar complementariamente el aporte que significa la "Ley marco para el crecimiento de la inversión privada", en la cual el Estado abre a la iniciativa privada algunas actividades tradicionalmente ligadas a instituciones del gobierno central y de las municipalidades, las que a mérito de dicha disposición pueden ser concedidas a cualquier empresa privada que se ajuste a lo dispuesto por la mencionada legislación.

En concordancia con lo expuesto se facilitará y promoverá la aplicación de este dispositivo, así como también se revisará lo dispuesto por la actual Ley de Municipalidades, expedida bajo el amparo de la Constitución de 1979, procediéndose a adecuarla al nuevo texto constitucional, incorporándose a la nueva Ley mecanismos que faciliten la decidida participación de la sociedad civil en el desarrollo de las ciudades.

2. Reforzar la capacidad de gestión

Con relación al desarrollo de los centros poblados del país, la Ley de Municipalidades, como hemos mencionado, dispone la competencia del gobierno local, específicamente de los municipios provinciales para la formulación, aprobación, ejecución y supervisión, dentro de su ámbito territorial, de los siguientes planes:

- i) Plan integral de desarrollo territorial
- ii) Plan de acondicionamiento del territorio
- iii) Planes de desarrollo urbano, en coordinación con los municipios distritales.

Para ello deberá orientar sus acciones dirigidas a atender las necesidades fundamentales de sus poblaciones en un marco de amplia concertación, considerando las características propias de cada población, el nivel de participación y compromiso de la comunidad organizada, y su accesibilidad a las fuentes financieras y del nivel de apoyo y concertación de los Concejos Transitorios de Administración Regional.

En consecuencia, resulta necesario para fines del desarrollo urbano reforzar la capacidad de gestión de los gobiernos locales en sus ámbitos provincial y distrital, para que puedan dar cumplimiento a sus obligaciones, de acuerdo con lo que dispone la legislación vigente, debiendo procederse a transferir las competencias y recursos humanos técnicos y financieros de manera sostenida, para hacer operativo el extenso y variado marco legal y reglamentario y poder conformarlas en verdaderas instancias de gobierno local. Estas transferencias serán graduales, pudiendo permanecer con carácter temporal la intervención de algunas instituciones estatales de nivel central en la medida que los gobiernos locales puedan ampliar su capacidad para ejercer sus competencias.

a) Plan de gobierno municipal

La acción municipal deberá enmarcarse en un plan de gobierno concertado, que comprometa a las autoridades edilicias y a la comunidad organizada, según los mecanismos de participación que se establezcan, debiendo traducirse este plan de gobierno municipal en proyectos de inversión que, de acuerdo con sus alcances y nivel de complejidad, puedan comprender períodos más amplios que los previstos para el gobierno de las actuales administraciones. Este plan será ajustado asimismo a los lineamientos y orientaciones de los niveles de gobierno regional y nacional.

b) Recursos humanos y financieros

La capacitación y tecnificación de los recursos humanos, así como la asistencia técnica para fortalecer la capacidad de gestión de los municipios, deberá ser atendida por el Estado a través de sus órganos respectivos o mediante convenios, de ser el caso, con organizaciones especializadas no gubernamentales.

Junto con proporcionar una política para mejorar los niveles técnicos y gerenciales de la administración municipal, se dispondrá dotar de instrumentos que permitan incrementar los recursos financieros de estas instituciones.

Las fuentes financieras de las municipalidades provienen del cobro de servicios, del impuesto a la propiedad predial, del otorgamiento de licencias, publicidad y multas, así como de transferencias del presupuesto nacional, que comprenden un porcentaje del impuesto general a las ventas.

Para fines de asegurar recursos financieros complementarios dirigidos a sustentar los proyectos de inversión se procederá a revisar los procedimientos de acceso al crédito interno o externo, buscando conciliar las necesidades del desarrollo de las ciudades con la capacidad y desempeño financiero de los municipios. Se propiciará el desarrollo de esquemas empresariales de financiamiento que podrán contar con el aval del Estado o modalidades que involucren procedimientos de riesgos compartidos.

Con el propósito de fortalecer la capacidad financiera de manera de asegurar la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo urbano, se procederá a una permanente revisión de los tributos, tasas y tarifas por servicios, de manera de mantenerlas en correlación con los avances de la economía y dentro de una sana gestión empresarial.

c) Sistemas de registro y valuación

Referente al impuesto a la propiedad predial, se buscará fortalecer los mecanismos que sustenten este tributo, fortaleciendo el sistema de registro catastral y de valorización arancelaria, aspectos que constituyen la base para el cálculo del tributo, mencionando así cómo pueden constituirse ambos sistemas en mecanismos indirectos de control y promoción del desarrollo urbano.

En apoyo a la decisión que se asume, se propiciará la creación de un sistema nacional que regule y norme el desarrollo de los sistemas de catastro.

La política de desarrollo urbano que se establece se orienta, en concordancia con la legislación vigente, a apoyar y fortalecer a los gobiernos locales, propiciando un manejo empresarial de la función municipal, reforzando su capacidad gerencial de gestión, y promoviendo la participación de la comunidad organizada y la actividad empresarial privada de modo de asegurar resultados tangibles y reales que se deriven de la acción planificada y concertada de la institución municipal.

3. Reservas del suelo urbano

El Estado, en concordancia con los planes de desarrollo urbano, dispondrá reservas de suelo para fines de vivienda en terrenos eriazos o de baja calidad agrícola, así como en zonas identificadas como de expansión, rehabilitación o renovación urbana. Para ello se revisará y complementarán las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Esta medida, además de contribuir al normal crecimiento de las ciudades, contribuirá igualmente a desalentar o restringir el fenómeno de la especulación de los valores del suelo, a fin de mantener la acción del Estado en esta materia, dentro de un principio de equidad.

F. POLÍTICA HABITACIONAL

La política habitacional se inserta en el contexto de la política económica y social del Estado, lo cual significa que debe conducirse de manera coherente con el actual proceso de desarrollo del país; proceso que entre otros cambios determina favorecer el surgimiento de un sector privado dinámico y competitivo que gradualmente sustituya al Estado en las actividades sectoriales que tradicionalmente han estado bajo su directa responsabilidad.

En consonancia con el criterio expuesto, el Estado deja paulatinamente de asumir las funciones de gestor, financiador y/o constructor de viviendas para asumir funciones rectoras, promotoras y facilitadoras, a fin de crear las condiciones necesarias que motiven la participación directa del sector privado en la solución de los problemas habitacionales.

El órgano rector del sector de la vivienda formulará las políticas específicas complementarias, así como las disposiciones legales y normativas pertinentes, con el propósito de crear las condiciones que faciliten la conjunción de esfuerzos de ambos sectores en el cumplimiento de las metas y objetivos señalados en los planes sectoriales.

1. Estructuración del sistema financiero habitacional

Con el propósito de lograr un flujo permanente de recursos financieros en apoyo de la participación decidida y creciente del sector privado en la superación del déficit, se tomarán en consideración los siguientes fundamentos que orientan la conformación de la estructura del sistema financiero habitacional.

a) Mecanismos de reajuste

Fundamento principal es la determinación de mecanismos de reajustabilidad que permitan el empleo de unidades de valor constante, a fin de asegurar el retorno o la recuperación de las inversiones en términos reales.

Estas unidades de cuenta de reajuste permanente permitirán, entre otros beneficios, asegurar la rentabilidad de los depósitos de los ahorristas, la recuperación de capitales más intereses por parte de las entidades financieras, así como presionar razonablemente a los prestatarios la devolución de los préstamos, a niveles reales, considerando para ello la capacidad de pago según el nivel socioeconómico y en función del nivel de desarrollo de la economía del país. Para los probables casos de recesión o inflación se aplicarán mecanismos especiales de refinanciamiento u otras formas particulares de ajuste.

b) Rotación de inversiones

Otro aspecto fundamental es la formación y consolidación de sistemas que faciliten la rotación de las inversiones de manera acelerada, considerando que los créditos para vivienda requieren de plazo largo, lo que significa facilitar la participación de inversionistas tanto institucionales como personales que buscan operaciones de esta naturaleza, de probada rentabilidad, en los plazos mencionados.

La factibilidad de estas operaciones se encuentra en los mercados secundarios de valores, que permiten desarrollar, entre otras operaciones, descontar obligaciones generadas por créditos hipotecarios otorgados por las entidades financieras, y refinanciar créditos, emitiendo valores o captando recursos externos para fines del refinanciamiento de obligaciones.

Se promoverá de manera decisiva la regulación de la titulación inmobiliaria por medio del Registro Predial, que forma parte de la política orientada preferentemente a dar atención a los asentamientos no regulados, para ampliar por esta vía el ámbito de atención del sistema financiero habitacional.

c) Promoción del ahorro

Se procederá de manera intensiva a estimular el ahorro en las familias como condición previa para la obtención de un crédito con el propósito de financiar una vivienda. El ahorro previo, como se conoce en el resto de los países de la región, genera además de posibilidades de inversión, conductas de evidente repercusiones sociales.

Este esfuerzo familiar además de dignificar y valorizar la solución elegida fomenta la formación de un hábito que facilita el pago oportuno de los servicios del crédito, así como permite mantener, ampliar o mejorar la vivienda una vez adquirida.

Un mecanismo importante que contribuye a estimular el ahorro, estará vinculado a la posibilidad de acceder a un sistema de subsidios o aportes retornables, considerando que estos recursos de apoyo a la demanda retornan por la vía impositiva al tesoro público.

d) Aportes retornables

Con el propósito de ampliar las posibilidades de atención a la demanda existente, la política buscará facilitar aportes retornables mediante la modalidad del subsidio, el cual constituye un aporte del Estado directo a la demanda, y que debe constituir un premio al esfuerzo al ahorro de las familias que desean acceder a una vivienda, a las cuales complementa y de este modo viabiliza la posterior obtención de los créditos hipotecarios que cubren el saldo restante del valor de las viviendas.

Esta posibilidad será abierta a las familias de menores ingresos, que no cuentan con la capacidad de pago necesaria para adquirir una solución habitacional dentro de las condiciones mínimas de habitabilidad, y que demuestran una voluntad de ahorro, dentro de las posibilidades y límites de sus propias economías.

Esta ayuda inicial constituye un aporte proporcional al valor de las viviendas y la posibilidad de acceder a ellas será mediante reglas claras, transparentes y de amplio conocimiento público.

2. Normatividad y regulaciones del sector habitacional

Se mantendrá la revisión y actualización de la normatividad existente así como se procederá a su permanente complementación, considerando que este conjunto de regulaciones incentiva y contribuye a facilitar de manera regulada la participación de los diferentes agentes económicos en la solución del problema habitacional.

a) Normas técnicas

Referente a las normas técnicas de edificación, zonificación, clasificación de usos y de requisitos de funcionalidad arquitectónica, se dará énfasis a propiciar normas que atiendan de manera específica las características geoclimáticas y de los diferentes ecosistemas existentes en el país.

Las normas deberán presentarse en formatos de fácil manejo, especificar con claridad el ámbito de su aplicación y ser expuestas de modo tal que evite la posibilidad de interpretaciones erróneas.

b) Normas de procedimientos administrativos

A fin de facilitar y agilizar el tiempo dispuesto para la obtención de permisos y licencias con fines de edificación, asegurando la oportuna supervisión de parte del municipio local, se propiciará la vigencia de un régimen transitorio que acepte por simple declaración, de parte de los profesionales responsables de proyectos y obras, el estricto cumplimiento de la normatividad vigente.

El Estado, a través de las autoridades municipales, posteriormente sancionará drásticamente a los profesionales que incumplan o tergiversen las disposiciones orientadas a dotar de estabilidad, seguridad y condiciones de habitabilidad a las edificaciones.

3. Investigación y capacitación tecnológica

Se dará impulso a la investigación sobre nuevas o renovadas tecnologías de construcción de viviendas, con el propósito de obtener mejores productos que faciliten los procesos de edificación, y de este modo incidir en el logro de un significativo abaratamiento de sus costos.

Las técnicas tradicionalmente empleadas en las diversas regiones del país deberán sujetarse a regulaciones específicas que incidan sobre el mejoramiento de la calidad de los insumos empleados, así como en la racionalización de los procedimientos constructivos y en la aplicación de las herramientas y equipos utilizados en las obras de edificación.

La aplicación de estas regulaciones permitirá mejorar las condiciones para favorecer un aumento de las posibilidades de calificación por parte de las instituciones financieras dispuestas para el otorgamiento de créditos con garantía hipotecaria.

Con el mismo objetivo se ampliará el ámbito de aplicación de la política de capacitación y calificación profesional del trabajador de la construcción de manera que comprenda todos sus niveles, con el propósito de lograr cuadros profesionales versátiles y de alto rendimiento.

G. POLÍTICA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y COMPLEMENTARIOS

Dentro de una política de vivienda, un capítulo importante de la misma lo constituyen los servicios públicos básicos y que comprenden el abastecimiento de agua potable, la eliminación de excretas, la electrificación urbana y la eliminación de desechos sólidos.

1. Administración de los servicios

El Estado a través de la autoridad competente dictará las medidas necesarias que refuercen la acción municipal en la gestión de dichos servicios, tanto en forma directa como a través de concesiones al

sector privado, gestión que desarrollará sus planes en total concordancia con lo dispuesto en los planes de desarrollo urbano.

De acuerdo con lo dispuesto por la "Ley marco de crecimiento de la inversión privada" los municipios podrán derivar mediante concesiones la administración de estos servicios a la actividad privada.

En términos generales y en concordancia con la política de descentralización, corresponde a los gobiernos locales prioritariamente la responsabilidad de proveer de servicios públicos a todos los asentamientos humanos que se encuentran bajo su jurisdicción, tanto urbanos como rurales.

Consecuente con lo anterior, todas las obras que se ejecuten para proveer a la población de estos servicios estarán sujetas a la normatividad técnica dispuesta por la autoridad competente y en concordancia con las ordenanzas municipales.

2. Operación y mantenimiento

Las obras que ejecuten las instituciones del Estado a fin de facilitar la labor municipal debidamente concluidas se entregarán a los respectivos municipios a fin de que éste asuma de manera directa la operación y el mantenimiento del servicio público al que corresponda la obra.

Para la prestación de servicios regirá el principio de eficiencia en la provisión y el aprovechamiento racional por parte de los consumidores del servicio suministrado.

La eficiencia deberá asegurarse con un manejo óptimo de los recursos y capacidades institucionales, de manera de reducir el costo de la provisión y lograr de este modo la máxima recuperación de costos conforme a la política de precios que se establezca.

No habrá excepciones en los pagos de los servicios públicos a ninguna persona natural o jurídica, pública o privada, salvo a los Cuerpos de Bomberos y, de manera específica, sólo por consumo de agua.

Se establecerán programas de rehabilitación de la infraestructura física existente y de ampliación de la cobertura de los servicios, buscando fortalecer el desarrollo operacional de las empresas y organismos a cargo de los servicios.

3. Servicios complementarios

Los servicios complementarios a la vivienda comprenden los relativos a los de salud, educación, seguridad pública, y demás servicios administrativos que faciliten el desarrollo de las poblaciones, y cuya gestión corresponde a otros sectores de administración pública.

No obstante, la infraestructura que se genera para facilitar la prestación de estos servicios deberá concordar tanto en su ubicación como en su tamaño con lo dispuesto en los planes de desarrollo urbano o, de ser el caso, en los planes de desarrollo regional.

Reconociéndose diferencias sociales y económicas entre las diferentes regiones del país, las zonas identificadas como zonas de emergencia o de extrema pobreza serán objeto de tratamiento especial, previa calificación e identificación de las mismas a fin de desarrollar en ellas de modo preferencial programas de apoyo técnico, financiero y otras acciones subsidiarias que determine el Estado, a fin de dotarlas de servicios públicos y complementarios.

H. POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE

Corresponde, y es responsabilidad de todas las poblaciones del país, de manera individual u organizada, la protección permanente de nuestro medio ambiente.

El Estado prestará apoyo a los gobiernos locales a fin de que éstos establezcan políticas específicas en el ámbito de su jurisdicción respecto al manejo de las condiciones ambientales, con especial énfasis en la protección de las fuentes hídricas, disposición de desechos sólidos y control de diversas causas de contaminación, originada por combustión, o por deficiente manejo o empleo de productos químicos altamente tóxicos.

1. Disposición de agentes contaminantes

La ubicación de lugares específicos para la disposición final de residuos sólidos así como el tratamiento de las aguas servidas y su destino final, de manera de ser reusables o reducir el poder de afectación tanto a cursos de agua dulce como al litoral marítimo, deberá sujetarse a las normas técnicas elaboradas y dispuestas por la autoridad competente.

Del mismo modo dicha autoridad dictará las normas a las que deberán sujetarse los centros de producción, especialmente las industrias, a fin de que éstas instalen y mantengan operativos sistemas de tratamiento o disposición de desechos contaminantes. Se regularán las condiciones para su cumplimiento y se supervisará, a través de los municipios, el cumplimiento de las disposiciones mencionadas.

Las municipalidades, en cuyo ámbito jurisdiccional se ubican las industrias afectas a las disposiciones que se dicten para fines de control de la contaminación ambiental, tendrán la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir las normas que se dicten al respecto. Éstas fijarán los procedimientos más expeditivos a fin de sancionar de manera ejemplar a los infractores de las normas dispuestas.

En coordinación con el sector correspondiente se propiciará que tanto los productos finales del sector industrial como sus envases o empaques sean reciclables o reutilizables en parte, lo cual significará un aporte real de este sector de la producción a la política de protección del medio ambiente en el ámbito urbano.

2. Control en el ámbito regional

En el ámbito regional, y como parte del manejo de los ecosistemas cuyos efectos repercuten en el medio urbano, el Estado propiciará la formación de instituciones dedicadas al manejo y control de las cuencas hidrográficas a fin de desarrollar planes y programas destinados a la protección de fuentes

de captación de agua, protección de laderas y control de efluentes producto de las actividades mineras y del procesamiento industrial, dirigidos a los cursos de agua que conforman la red hidrográfica o a las aguas del litoral.

Estas instituciones podrán organizarse con participación de entidades representativas públicas, privadas o mixtas con presencia municipal, considerando que los efectos de un manejo racional de los espacios que comprende una cuenca hidrográfica tendrá efectos beneficiosos para las empresas productoras así como para las poblaciones asentadas.

3. Participación comunitaria

Finalmente, otro aspecto importante de la política de protección del medio ambiente lo constituyen las actividades permanentes de promoción de las disposiciones y normas sobre control de los agentes contaminantes, focalizando estas actividades en las áreas de menores recursos, específicamente en las urbano-marginales.

En este aspecto se incidirá en la difusión y realización de campañas educativas relativas al manejo y clasificación de los desechos sólidos, así como de los sistemas que se emplean para fines de recolección, fomentando asimismo interesar la participación de las organizaciones comunitarias, de modo que impidan la acumulación de la basura en áreas habitables y su incineración en vías públicas, y explicar las consecuencias de emplear aguas servidas sin tratamiento para fines agrícolas o de otra índole.

Se facilitará como parte de esta campaña a las organizaciones comunitarias la entrega de especies vegetales que permitan permanentes programas de arborización, tratamiento de taludes y mantenimiento de parques públicos.

I. POLÍTICA DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

El sector de la construcción constituye el sector de la economía de mayor potencial reactivador, si se considera que la expansión de sus actividades tiene efectos multiplicadores sobre el valor bruto de la producción, el valor agregado y los niveles de empleo.

El sector de la construcción, como se sabe, comprende tanto la construcción de obras de infraestructura de apoyo a la producción como la construcción de viviendas, y alcanza en conjunto un porcentaje del 75% del total de la inversión del país.

En este contexto la política establecida en apoyo al sector comprende lo siguiente:

i) Ritmo de inversiones. Se buscará mantener por acción directa del Estado, dentro de una permanente política de estímulos a la actividad privada, un ritmo creciente de inversiones a fin de evitar los desbalances o caídas periódicas en la producción sectorial.

En consecuencia, el Estado garantiza mantener los actuales niveles de inversión pública en una proporción permanente y creciente, que signifique la plena utilización de la capacidad productiva del sector.

ii) Apoyo financiero. Se promoverá el apoyo financiero a la actividad de la construcción, para fines de consolidación del sector.

De manera prioritaria, la etapa de reactivación de la construcción para fines de vivienda se verá fortalecida mediante la movilización de recursos financieros hacia los créditos denominados puente de régimen transitorio, a fin de poder facilitar la ejecución de obras que posteriormente entrarán al régimen de financiamiento con garantía hipotecaria.

Se promoverán igualmente líneas de crédito orientadas a propiciar la adecuación, renovación o modernización de los equipos y maquinarias que potencien la eficacia del sector, con especial énfasis en la pequeña empresa.

iii) Materiales de construcción. Se promoverá la formación de pequeñas y medianas empresas productoras de materiales de construcción, y de manera particular de aquellas que empleen en forma intensiva mano de obra y componentes de empleo local o tradicional.

Contrariamente, se desalentará la producción de materiales que signifique para ello la destrucción de recursos naturales que afecten el equilibrio ecoambiental.

De modo general, se procederá a evitar la formación de grupos monopólicos, tanto en lo referente a la producción como en la comercialización de los materiales de construcción cuyas actividades fomenten la distorsión de los costos finales con propósitos especulativos.

Se solicitará, en coordinación con las autoridades competentes, las certificaciones que garanticen la calidad de los materiales estructurales y de revestimiento que se emplean en la construcción de manera previa a su comercialización.

iv) Mantenimiento y rehabilitación. Con el propósito de favorecer la operatividad de las empresas de la construcción, ampliando sus áreas de actividad, se promoverá un régimen tributario y administrativo que beneficie la ejecución de obras de mantenimiento y rehabilitación de edificaciones, y demás obras relativas al funcionamiento de la infraestructura de servicios. Se establecerán directivas de política específica que facilite mantener de manera preferente, pequeñas empresas en esta actividad.

v) Investigación tecnológica. Se promoverá a través de las instituciones públicas o privadas especializadas, y de manera particular con las universidades del país, la investigación tecnológica referida a innovaciones en el campo de los materiales, herramientas y equipos de construcción y de los procedimientos que se deriven y que permitan alcanzar los más altos índices de calidad y eficiencia en apoyo al desarrollo del sector.

De manera específica, se promoverá la investigación de tecnologías no convencionales, culturalmente aceptadas, ecológicamente compatibles y económicamente accesibles a la población de menores ingresos.

Se buscará asimismo extender las facilidades de capacitación y calificación del personal ligado a la construcción, a través de las instituciones especializadas, tanto las de directa responsabilidad del Estado, como las que organice y administre la actividad privada.