

# La vivienda digna clave para una RECUPERACIÓN SOSTENIBLE

GABRIEL ARRISUEÑO\* Y LUIS TRIVEÑO\*\*

En este artículo se analiza la situación de la vivienda en el Perú y también las oportunidades que representa este sector para la recuperación de la economía peruana y la mejora de la calidad de viviendas, en un contexto marcado por los efectos del COVID-19.



\* Especialista urbano sénior del Banco Mundial  
agabrielsergio@worldbank.org



\*\* Especialista sénior en Desarrollo Urbano del Banco Mundial  
ltriveno@worldbank.org

**LA OPORTUNIDAD**

**La pandemia del COVID-19 borró una década en materia de reducción de la pobreza.**<sup>1</sup> En agosto de 2020, Perú, uno de los países que ha sido más afectado por el COVID-19, alcanzó la tasa de mortalidad más alta por millón habitantes a nivel global, y la segunda más alta de casos confirmados en América del Sur.<sup>2</sup> De acuerdo con los cálculos de *The Economist*, la pandemia en el Perú, en términos de víctimas mortales, ha sido 2,5 veces peor que en India.<sup>3</sup> Además, el Producto Bruto Interno (PBI) se contrajo 11,1% en 2020<sup>4</sup>, y la pobreza monetaria aumentó predominantemente en zonas urbanas, alcanzando al 30,1 por ciento de la población a nivel nacional.<sup>5</sup>

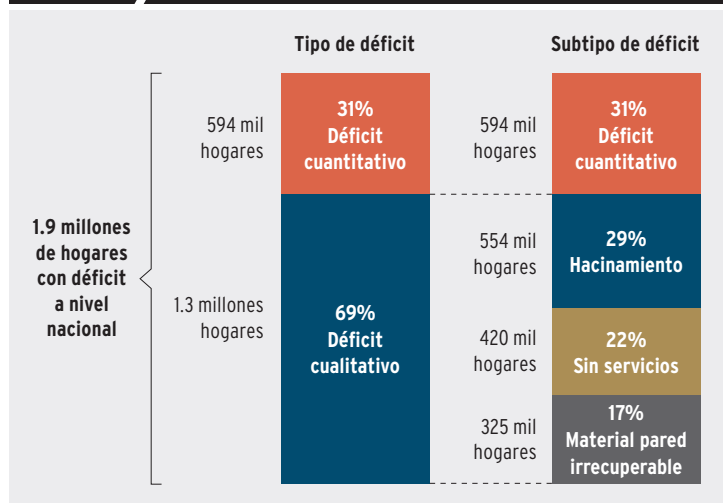
**Las familias que habitan viviendas de mala calidad son las más vulnerables.** El 90 por ciento de hogares en países en desarrollo no puede cumplir con las seis recomendaciones de la OMS para protegerse del COVID-19, especialmente la práctica del aislamiento social y el lavado constante de las manos con agua y jabón.<sup>6</sup> En el Perú, los casos de contagios y fallecimientos por COVID-19 fueron más frecuentes en hogares con carencias como el hacinamiento, la falta de acceso a agua potable, a servicios higiénicos o electricidad, y la presencia de material irrecuperable en las paredes o techos. Estas carencias están concentradas sobre todo en las periferias de Lima y de las principales ciudades.

**Dos de cada tres hogares con déficit habitacional no carecen de vivienda, sino que viven en una que no reúne las condiciones para garantizar la salud y el bienestar.**<sup>7</sup> Los hogares que enfrentan mayores carencias de vivienda son también los que perciben menores ingresos. Mientras que dos de cada cinco hogares (41 por ciento) en el quintil más pobre tienen déficit habitacional, menos de uno de cada diez (9 por ciento) en el quintil de mayores ingresos presenta algún déficit.<sup>8</sup>

**Las viviendas de mala calidad exponen a las familias a enfermedades y a desastres.** El hacinamiento representa casi un tercio (29 por ciento) del déficit habitacional en el Perú, y la falta de servicios públicos de agua potable, saneamiento y electricidad representa el 22 por ciento, lo cual se traduce en miles de hogares sin la posibilidad de protegerse de distintos riesgos para la salud y el bienestar.<sup>9</sup> Además, el alto grado de exposición a distintos eventos catastróficos (sismos, tsunamis, deslizamientos, inundaciones, entre otros) es una constante amenaza sobre las viviendas de mala calidad y puede convertirlas en trampas mortales. Un impulso de inversión para mejorar la calidad de las viviendas permitiría salvar vidas y proteger activos, así como asegurar una capacidad de respuesta suficiente en caso de emergencias, para el aislamiento de miembros de alto riesgo o contagiados, o para estudiar o trabajar desde casa.

**El impacto del COVID-19 requerirá que los programas de vivienda hagan más con menos.** En el contexto actual de mayores restricciones fiscales, menores ingresos familiares e incertidumbre exacerbada, será clave que los programas de vivienda adopten metodologías innovadoras, una focalización en los hogares más vulnerables y un portafolio de soluciones que permita atender tanto las necesidades más urgentes como las más importantes. No existe una solución única ni inmediata, sino que lo que se requiere es consistencia y articulación de las acciones para que la vivienda nueva sea más asequible para quienes están en condiciones y desean comprar una, para que la seguridad jurídica pueda alcanzarse en plazos y a costos razonables, y para que quienes aspiran a mejorar su vivienda también lo puedan hacer. La inversión pública y privada requerida es enorme. Por ello, es indispensable que los recursos públicos se enfoquen también en activar mercados con reformas legales e institucionales y en invertir en apoyar a quienes más lo necesitan.

**GRÁFICO 1** ■ Distribución de hogares con déficit a nivel nacional según tipo de déficit



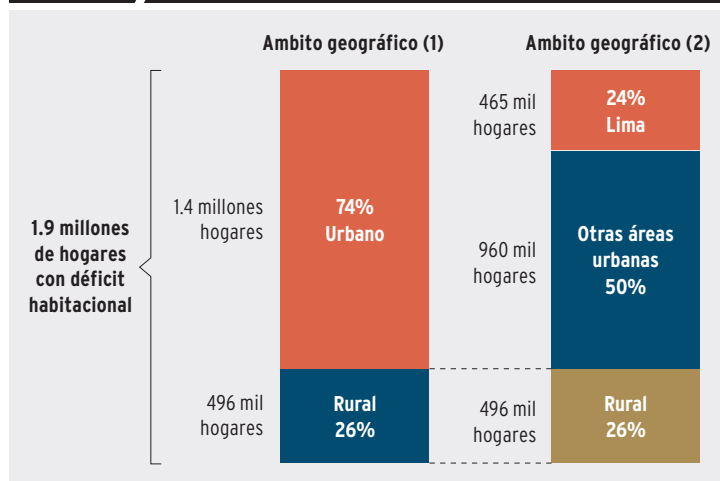
<sup>1</sup> Instituto Peruano de Economía (2021). *Pobreza 2020: El Perú retrocede 10 años*. 14 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.ipe.org.pe/portal/pobreza-2020-el-peru-retrocede-10-anos/>  
<sup>2</sup> BBC News. 28 agosto 2020. *Coronavirus en Perú: 5 factores que explican por qué es el país con la mayor tasa de mortalidad entre los más afectados por la pandemia*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53940042>  
<sup>3</sup> The Economist (2021). *The pandemic. Ten million reasons to vaccinate the world*. May 15th 2021 Edition. Disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2021/05/15/ten-million-reasons-to-vaccinate-the-world>  
<sup>4</sup> World Bank Group 2021. El Banco Mundial en Perú. Panorama General. Actualizado por última vez el 5 de abril de 2021. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/country/peru/overview>  
<sup>5</sup> Ídem.  
<sup>6</sup> Brown, C., Ravallion, M. and van de Walle, D. *Can the World's poor protect themselves from the New Coronavirus?* NBER Working Paper No. 27200, May 2020.  
<sup>7</sup> Censo de Población y Vivienda 2017.  
<sup>8</sup> INEI, ENAHO 2019.  
<sup>9</sup> Censo de Población y Vivienda 2017.

**Los programas de vivienda no han respondido adecuadamente al reto.** En los últimos 30 años, la política de la vivienda en el Perú ha optado por dos caminos. El primero, la intervención ex-post a través de la formalización y la regularización de la propiedad del suelo. El segundo, la producción de vivienda nueva, a través de subsidios directos y créditos hipotecarios. En el primer caso, el resultado fue una dinámica de ocupación informal del suelo, donde la planificación estuvo ausente, agravada con crecientes costos asociados con la provisión de servicios básicos y la ausencia de estándares mínimos en la construcción de viviendas. En el segundo caso, el resultado fue un impulso al crecimiento económico y el empleo, que benefició predominantemente a la clase media trabajadora formal y que no fue suficiente para atender a las familias de menores ingresos y con mayor déficit, quienes no tienen la capacidad ni la calificación crediticia para obtener una hipoteca y comprar una vivienda. A partir del año 2006, se intentó diversificar la oferta de los programas de vivienda, aunque con un impulso de inversión marginal.

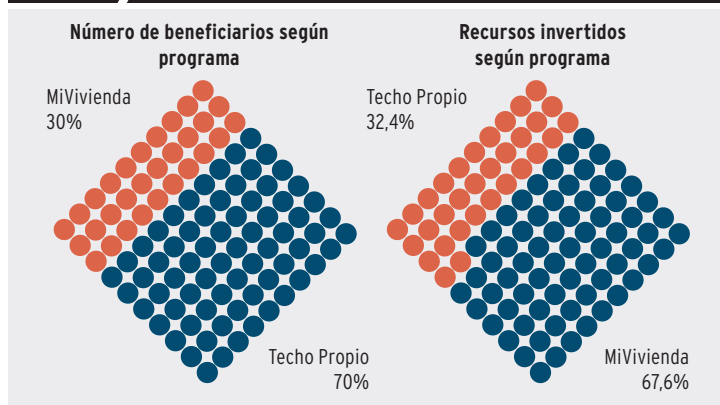
**Se puede mejorar la focalización de los programas de vivienda para priorizar a los hogares y regiones más necesitados.** Dos tercios de los recursos públicos destinados a vivienda social desde 2003 han sido canalizados a un tercio de los hogares beneficiarios (sobre todo, hogares de ingresos medios) a través del programa Nuevo Crédito MiVivienda, mientras que el otro tercio de los recursos ha beneficiado a los otros dos tercios de los hogares de menores ingresos.<sup>10</sup> Además, la oferta formal de vivienda social y subsidios públicos ha desatendido regiones con mayor número de hogares con déficit habitacional. Por ejemplo, algunas regiones como Tumbes y Amazonas con gran incidencia de déficit habitacional (superior al 50%) solo han absorbido menos del 0.5% de los recursos del Estado canalizados vía subsidios.<sup>11</sup>

**Los hogares de más bajos ingresos que no pueden acceder a un crédito hipotecario requieren de soluciones distintas.** La capacidad de pago de los hogares con déficit del quintil de menores ingresos resulta insuficiente —incluso recibiendo subsidios del Estado— para acceder a una vivienda nueva mínimamente adecuada.<sup>12</sup> Adicionalmente, en los quintiles más bajos (1, 2 y 3), entre el 81 por ciento y el 98 por ciento de los jefes de hogar tienen un empleo informal o están desocupados, lo cual les impide acceder al crédito hipotecario, incluso si su capacidad adquisitiva fuera suficiente. Así, solo uno de cada tres hogares con déficit habitacional y sin propiedad formal en Lima Metropolitana podría acceder al financiamiento necesario en las condiciones ofrecidas por el programa Techo Propio.

**GRÁFICO 2** Distribución de hogares con déficit a nivel nacional según tipo de déficit



**GRÁFICO 3** Distribución de beneficiarios y recursos invertidos en vivienda social según programa desde 2003



**La inversión en programas de vivienda requiere ser incrementada y distribuida de forma distinta.** Existen 594 mil hogares que sufren de déficit habitacional cuantitativo a nivel nacional. Sin embargo, hay casi cinco veces más hogares que requieren servicios higiénicos (2.9 millones), casi cuatro veces más que requieren servicios de agua potable (2.2 millones) y casi el doble que requieren electricidad (963 mil).<sup>13</sup> A pesar de esta realidad, el 98 por ciento de los recursos invertidos en la vivienda social desde 2003 ha estado orientado a la producción de vivienda nueva, y solamente el 2 por ciento restante al mejoramiento de vivienda.<sup>14</sup> La inversión en este último aspecto es una acción preventiva para la resiliencia de la vivienda y de la familia que la habita, tanto ante pandemias como ante desastres naturales. La experiencia internacional muestra que los costos de reconstrucción de vivienda después de un desastre natural cuadruplican los costos de prevención. Por lo tanto, tiene sentido no solo social

<sup>10</sup> Fondo MiVivienda.

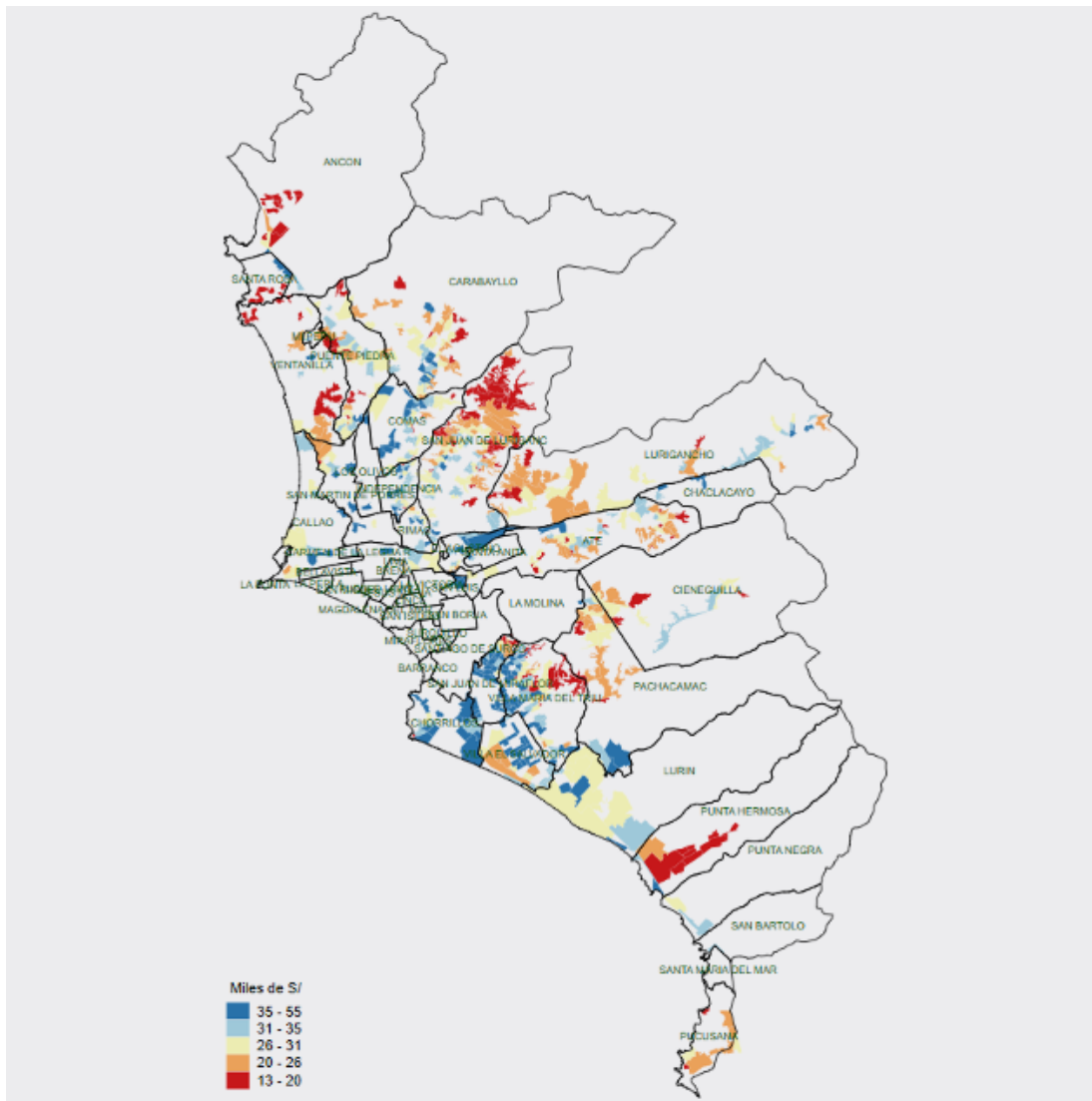
<sup>11</sup> Fondo MiVivienda. Estadísticas 2003-Jun. 2020; ENAHO 2004-2019.

<sup>12</sup> Tomando como referencia el valor piso utilizado en el marco del Nuevo Crédito MiVivienda, que asciende a S/ 58,800.

<sup>13</sup> INEI. Censo de Población y Vivienda 2017.

<sup>14</sup> Fondo MiVivienda.

**GRÁFICO 3** ■ Ingreso monetario en zonas con mayor déficit de vivienda en Lima Metropolitana 2017



sino también económico invertir en la seguridad y la calidad de la vivienda existente, donde se concentra la mayor necesidad a nivel nacional.

**RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS**

La experiencia del Banco Mundial en materia de provisión de vivienda y reconstrucción, incluidas iniciativas recientemente completadas en Brasil, Egipto, India, Indonesia, Nigeria y Tanzania, ha dejado importantes lecciones aprendidas. Entre las más relevantes destacan la importancia de implementar reformas críticas por el lado de la oferta para asegurar que el mercado inmobiliario y financiero respondan a los programas de incentivo a la demanda.

Además, es crucial ofrecer opciones diferenciadas de financiamiento de vivienda para satisfacer las necesidades y desafíos de los segmentos más vulnerables. Las experiencias de México e India han demostrado que la falta de acceso al financiamiento en condiciones razonables para la población de menores recursos puede volver prohibitivo el costo de la vivienda de calidad. Adicio-

nalmente, la experiencia de Indonesia demuestra la importancia de prestar especial atención a cómo determinar los beneficiarios de la asistencia financiera para la vivienda, además del monto de la asistencia a proveer. Asimismo, la experiencia de países como Brasil, Egipto y Tanzania demuestra el rol fundamental del desarrollo de capacidades para asegurar la implementación eficiente y efectiva de las iniciativas.

A continuación, se proponen una serie de recomendaciones basadas en contexto peruano y en la experiencia internacional:

- 1. Generar información accionable para la generación de suelo para vivienda y para fortalecer las finanzas municipales.** Un instrumento fundamental para la gestión urbana y la generación de recursos es el catastro urbano. Para promover su producción, se requiere tanto la generación de capacidades a nivel local, como el trabajo a nivel de gobierno central para posibilitar la integración de la in-

formación catastral en una plataforma única, así como la interoperabilidad de los datos. El Proyecto Nacional de Catastro Urbano y Apoyo Municipal, actualmente en marcha en el Perú con financiamiento del Banco Mundial, es un paso importante para establecer estándares simplificados que permitan producir información catastral actualizada y que servirá para informar las políticas de vivienda, desarrollo urbano y gestión de riesgos, entre otras. También es posible utilizar nuevas tecnologías para extraer información a partir de imágenes aéreas y tomadas desde la calle y combinarlas con datos censales o administrativos para identificar oportunidades de inversiones inmobiliarias y transformaciones urbanas.<sup>15</sup> A partir de esta información, los municipios pueden tomar acciones concretas para generar suelo urbano para vivienda y para financiar inversiones de infraestructura urbana.

2. **Generar soluciones distintas para problemas distintos.** Con mejor información, se revela la diversidad de problemas y la necesidad de diversificar las medidas de política pública y la oferta de soluciones de vivienda. Las soluciones de talla única corren el riesgo de excluir a segmentos vulnerables importantes. Reconocer las vulnerabilidades y las capacidades financieras diferenciadas de los hogares con déficit en el Perú permitiría diseñar políticas mejor focalizadas para enfrentar dichas carencias e identificar oportunidades para distintos inversionistas. Al interior de las ciudades, las soluciones de vivienda difieren significativamente: en algunos casos se requiere optimizar la generación de suelo urbano, mientras que en otros es necesario enfocarse en la producción de vivienda nueva o en el mejoramiento o reforzamiento de las existentes. Más aún, algunos sectores pueden requerir soluciones distintas a la vivienda nueva en propiedad. Por ejemplo, un programa de impulso al arrendamiento adecuadamente diseñado podría motivar a los propietarios y arrendadores a invertir en el mejoramiento y acondicionamiento de sus viviendas, a la vez que se permite a la población migrante, nacional y extranjera acceder a la vivienda adecuada.
3. **Introducir innovaciones en soluciones habitacionales y mecanismos de financiamiento para los segmentos con mayor déficit habitacional.** El déficit cualitativo duplica el déficit cuantitativo, por lo tanto, la política de vivienda debe, por lo tanto, atender con urgencia la mejora de la vivienda, su entorno y los servicios públicos para los 1.3 millones de hogares peruanos que viven en condiciones subóptimas para su salud, seguridad y bienestar.

Existe un potencial enorme sin explotar aún para innovar y adecuar los instrumentos financieros a la realidad económica, capacidad de pago y características de los distintos segmentos poblacionales en lugar de aplicar a todos solamente aquellos diseñados para mercados formales, ingresos regulares y alta capacidad de pago. Los montos pequeños del microcrédito y los plazos cortos de repago, por ejemplo, podrían ajustarse mejor a las capacidades financieras de las familias que autoconstruyen de forma incremental.

4. **Promover esquemas que incentiven la participación de las pequeñas y medianas empresas.** Un portafolio de soluciones de vivienda más diversificado permitirá un alcance más descentralizado y mejor focalizado de las inversiones. Para lograr la sostenibilidad de este tipo de esfuerzo, es necesario desarrollar una base de proveedores de menor tamaño y con mayor presencia en zonas geográficas y segmentos de mercado que anteriormente habían sido poco desarrollados. Por ejemplo, la mejora de la vivienda existente representa una oportunidad para generar más empleo en favor de trabajadores menos calificados. Así se podría simultáneamente mejorar la calidad de vida de los hogares más vulnerables y crear fuentes de empleo digno para dinamizar la economía frente al COVID-19. En efecto, la inversión en la vivienda puede tener efectos positivos significativos en términos de la generación de empleo y la dinamización de la actividad económica, en áreas como la provisión de materiales de construcción y los servicios inmobiliarios.
5. **Integrar las políticas de vivienda a la planificación, la regularización y el mejoramiento del entorno urbano.** La vivienda es el principal activo de las ciudades y el motor del crecimiento urbano. Por ello, la planificación urbana y la provisión de la vivienda deben estar coordinadas. Es necesario evitar que la regularización de la propiedad incentive la continua ocupación informal de terrenos y para ello se requiere promover la generación de suelo y espacio urbano, así como alternativas de vivienda social asequible. Igualmente, es preciso coordinar las intervenciones de mejoramiento y provisión de vivienda con las de mejoramiento urbano para asegurar que estas promuevan un desarrollo integral del entorno. La aprobación de una política de vivienda y urbanismo, actualmente en elaboración, representa una excelente oportunidad para establecer los vínculos y la coordinación entre las acciones relativas a ambos rubros.

<sup>15</sup> Por ejemplo, el Programa Global para la Vivienda Resiliente del Banco Mundial (<https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/brief/global-program-for-resilient-housing>) ha desarrollado una metodología para, a partir de imágenes y algoritmos de inteligencia artificial, predecir qué viviendas presentan mayor riesgo de sufrir daños a consecuencia de eventos catastróficos.