



Recuadro 1 CONSTRUCCIÓN RESIDENCIAL Y EL MERCADO INMOBILIARIO

La construcción de viviendas ha experimentado un importante crecimiento en los últimos años. De acuerdo a la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), en Lima Metropolitana y el Callao la oferta alcanzó las 37,1 mil viviendas en 2020, lo cual representa un crecimiento promedio anual de 10,3 por ciento desde el año 2000. Sin embargo, el crecimiento de la oferta ha sido insuficiente para abastecer la demanda. De hecho, la demanda por vivienda viene creciendo más rápidamente que la oferta y se estima un déficit habitacional de al menos 1,6 millones de viviendas en el país. Algunas de las posibles explicaciones de este resultado involucran, entre otros factores:

- (i) La falta de crédito hipotecario, en particular para los segmentos de bajos ingresos, y de aquellos con alta participación laboral en la informalidad.
- (ii) La falta de suelo adecuado. Según Espinoza y Fort (2019), entre 2000 y 2018 las 43 ciudades del Perú con más de 50 mil habitantes han crecido alrededor de 50 por ciento en dicho periodo de tiempo, pero más del 93 por ciento de esta expansión urbana ha sido informal, sin servicios ni infraestructura adecuada¹.
- (iii) Normas inadecuadas y procedimientos administrativos que no se cumplen o son interpretados discrecionalmente por distintas autoridades reducen el atractivo del sector para atraer inversiones.

Un mayor dinamismo de la construcción residencial podría contribuir significativamente a la reactivación económica (el sector construcción representa casi el 6 por ciento del PBI y es un importante generador de empleo e ingresos), a la par de mejorar el bienestar de la población. Con este fin se presentan a continuación un conjunto de propuestas.

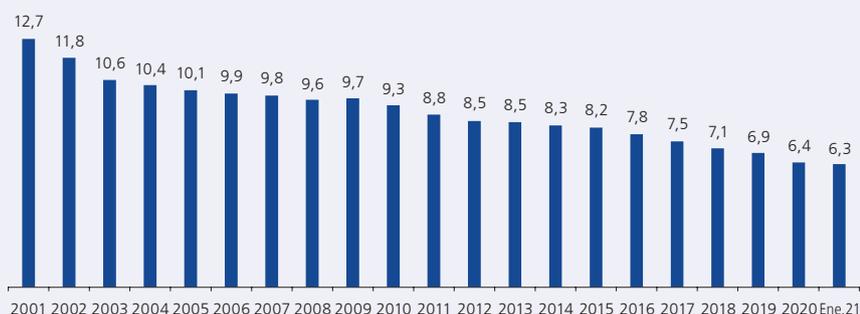
Crédito hipotecario con mayor alcance

En general, el mercado hipotecario ha mostrado un importante avance. Por ejemplo, el saldo de créditos hipotecarios pasó de S/ 3,1 mil millones en el año 2000² (1,8 por ciento del PBI) a S/ 53,9 mil millones en 2020 (7,6 por ciento del PBI, o 14,4 por ciento del crédito total al sector privado), lo cual implica una tasa de crecimiento promedio anual de 15,3 por ciento. El 88,4 por ciento de los créditos hipotecarios están denominados en moneda nacional. Las tasas de interés de los créditos hipotecarios se encuentran en sus niveles históricamente más bajos: la tasa de interés promedio para este tipo de créditos pasó de 12,7 por ciento en diciembre de 2001 a 6,3 por ciento en enero de 2021.

1 Espinoza, A. y R. Fort (2019): Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. Grade y ADIPerú.

2 Saldo a enero de 2001.

TASA DE INTERÉS DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS EN MONEDA NACIONAL (Porcentaje)



Fuente: SBS.

El gobierno ha realizado esfuerzos importantes para reducir el déficit habitacional de viviendas, principalmente mediante la promoción del crédito hipotecario por parte del **Fondo Mivivienda** en las últimas dos décadas. Los programas del Fondo Mivivienda han sido diseñados para facilitar el acceso a vivienda, con la participación de promotores inmobiliarios y constructores, en tanto que las familias reciben un apoyo como premio a su esfuerzo de ahorro. Dicho fondo tiene como público objetivo la clase media (programa Mivivienda) y los sectores de menores recursos (programa Techo Propio) y sus programas se han expandido de manera importante en las últimas dos décadas³. En 2020, el Fondo Mivivienda (FMV) flexibilizó sus programas para impulsar el crédito hipotecario y enfrentar los efectos de la pandemia. Por ejemplo, se redujo la cuota inicial mínima de 10 a 7,5 por ciento; se incrementó el plazo de financiamiento de 20 a 25 años; se aumentó el Bono del Buen Pagador (BBP); se reprogramaron créditos; se exceptuó del ahorro mínimo a grupos familiares que solicitan el Bono Familiar Habitacional (BFH); y se dio un incremento especial del BFH para las modalidades ofrecidas por el programa de Adquisición de Nueva Vivienda y Construcción en Sitio Propio. Como resultado, la oferta ascendió a 76,8 mil viviendas. Adicionalmente, se desembolsaron 49,7 mil BFH, el tercer desembolso más alto en toda la historia del FMV a pesar de la paralización entre marzo y junio por la pandemia.

Sin embargo, a pesar del crecimiento observado, el crédito hipotecario en Perú como proporción del PBI (7,6 por ciento) todavía es relativamente bajo en comparación a otros países de la región (27 por ciento en Chile). Por un lado, **se requiere canalizar más fondeo de largo plazo** para estas operaciones, aprovechando por ejemplo que el ahorro del sector privado alcanzó niveles

3 El número de créditos desembolsados y el monto desembolsado de los productos Mivivienda crecieron a una tasa promedio anual de 16,3 por ciento y 21 por ciento, respectivamente, entre 2000 y 2020. El número de créditos desembolsados (44 mil en 2020) y el monto desembolsado del Bono Familiar Habitacional (\$/ 1,2 mil millones, un subsidio para las familias beneficiarias como un complemento a su ahorro) del programa Techo Propio crecieron a tasas anuales de 21,7 y 27,9 por ciento, respectivamente, entre 2004 y 2020.





récord en 2020 (24,0 por ciento del PBI)⁴. En Perú los créditos hipotecarios se financian con depósitos y emisiones corporativas de largo plazo con buena calificación crediticia. Los bonos hipotecarios cubiertos pueden ayudar a obtener más financiamiento de largo plazo. Estos bonos son instrumentos muy populares en la Unión Europea, y permiten a los emisores obtener fondos en los mercados de capitales a costos reducidos, con los cuales pueden financiar la construcción de viviendas y propiedades comerciales a tasas de interés estables para los prestatarios. Si bien la normativa en Perú se estableció en 2010, todavía no se ha difundido su uso. Se espera que conforme vayan creciendo los portafolios hipotecarios de las instituciones financieras, éstas encuentren más atractivo el calzar los plazos y las tasas de interés de sus créditos hipotecarios con el financiamiento a través de bonos hipotecarios cubiertos.

De otro lado, el crecimiento del mercado hipotecario requiere **mayor avance en el segmento de la población con bajos ingresos y con empleos informales**. Algunas propuestas para mejorar el financiamiento pasan por incorporar la informalidad en los modelos de negocio de las instituciones financieras y los desarrolladores de proyectos inmobiliarios, por ejemplo, mediante las siguientes acciones: (i) facilitar el ingreso de otros actores especializados en el financiamiento de vivienda (usando tecnología y Big Data para estructurar alternativas viables de financiamiento para personas con empleos informales)⁵, eliminando las inequidades y trabas normativas; (ii) ampliar la capacidad de colocación de las instituciones financieras mediante una regulación que fomente la compra de cartera hipotecaria; o (iii) promover el mercado de alquiler residencial como una alternativa a la propiedad para proveer vivienda para la población que lo requiere.

Suelo urbano formal y con servicios adecuados

El suelo es otro elemento de todo proyecto inmobiliario. Sin embargo, las debilidades en la organización territorial y la falta de instrumentos impiden el desarrollo de una oferta formal de suelo adecuado y reduce la capacidad de control de las invasiones. Por ejemplo, Palomino y Wong (2011) indican que el principal problema para aumentar la oferta formal de viviendas de bajo costo radica en la ausencia de terrenos habilitados para realizar proyectos de gran escala (es decir, orientados hacia los NSE C y D)⁶. En el mismo sentido, Iberico (2016) señala que el costo y el tamaño de los terrenos disponibles limitan significativamente la construcción de vivienda social, y que el crecimiento del precio de los terrenos en los últimos años sobrepasó el aumento en el costo de insumos y de la mano de obra para construcción⁷. Cabe indicar que, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2020, mientras los precios de materiales de construcción subieron 40 por ciento y el costo de la mano de obra aumentó 86 por ciento⁸, el precio de los

4 Esta cifra refleja en parte el aumento del saldo de depósitos de ahorro en el sistema financiero, que creció 22,8 por ciento en 2020, pasando de S/ 277 mil millones en 2019 a S/ 342 mil millones en 2020.

5 Por ejemplo, en India se han desarrollado experiencias exitosas de financiamiento de vivienda para trabajadores informales utilizando Big Data para identificar tipologías de clientes y así poder predecir sus ingresos sin tener que contar con documentación de los mismos (Proyecto de Vivienda Universal, implementado desde 2015). Gwinner, B. (2021) International Housing Trends.

6 Palomino, M. y Wong, R. (2011). "Housing Finance in Perú: What is Holding Back?" Inter-American Development Bank.

7 Iberico, J. (2018). Vivienda social en Lima Metropolitana: el problema de escasez de terrenos. Moneda N° 173. Banco Central de Reserva del Perú.

8 La remuneración mínima vital subió de S/ 500 a S/ 930.

inmuebles creció 182 por ciento, impulsado principalmente por el aumento en el costo de los terrenos.

Se puede mencionar una serie de medidas que pueden implementarse tanto en el corto como en el mediano plazo para solucionar los problemas asociados al suelo. En particular, se podría: (i) potenciar un operador urbano (público, privado, o mixto) con autonomía administrativa, financiera y personería jurídica encargado de la provisión de suelo saneado y habilitado para el desarrollo de proyectos de vivienda social, que cumpla las funciones de un banco de suelo público, un banco inmobiliario y un gestor inmobiliario; (ii) inversión en infraestructura básica (agua y saneamiento) y mejorar la calidad de los servicios públicos; (iii) introducir dentro de los instrumentos de gestión aquellos que permitan un mejor aprovechamiento del suelo a través del cambio de la forma urbana; (iv) introducir obligaciones urbanísticas a cambio de un mejor uso del suelo; (v) introducir nuevos métodos de valorización del suelo (avalúos de referencia); (vi) poner en valor los terrenos subutilizados del Estado en zonas urbanas, o (vii) introducir mecanismos para facilitar la gestión y adquisición de suelos privados por agentes públicos y privados y mejorar la viabilidad financiera de los proyectos de vivienda social⁹.

Regulación y procedimientos para promover la inversión en el sector

Los inversionistas en el sector inmobiliario encuentran una serie de trabas regulatorias o excesiva burocracia que dificulta acelerar los proyectos. Las normas y procedimientos que no se cumplen o que son interpretados de manera discrecional por las autoridades generan retrasos en los proyectos, lo cual reduce su rentabilidad, y por ende, disminuye el atractivo del sector para captar inversiones.

En ese sentido, hacer ajustes al marco regulatorio para la construcción de viviendas y para su financiamiento permitiría darle un mayor dinamismo al sector. Las principales medidas que podrían adoptarse para lograr dicho objetivo son: (i) revisar el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) y la normativa general para que sean más explícitos y claros, de forma que se evite la interpretación subjetiva y se aceleren los plazos de aprobación de licencias; (ii) simplificar y digitalizar procesos administrativos ante las municipalidades, tal que se eviten las interpretaciones subjetivas y se aceleren los plazos de aprobación de licencias; (iii) homologar los parámetros urbanísticos y flexibilizar los cambios de zonificación; (iv) propiciar mayor variedad de productos para desarrollo inmobiliario (proyectos de renta, segunda vivienda, productos para un nicho específico), con condiciones financieras favorables; o (v) mitigación del riesgo de los proyectos con alternativas al aporte de capital (fideicomisos, pre venta mayor, garantías, etc.).

En suma, la implementación oportuna y efectiva de mejoras en el fondeo y alcance de los instrumentos de financiamiento a la demanda y oferta de viviendas, así como en la normativa del sector y en la gestión del suelo urbano adecuado formal, el impulso al crédito hipotecario y a la construcción de viviendas en diferentes segmentos de la población contribuirían a una recuperación más rápida de la economía y a un mayor crecimiento potencial en el mediano plazo.

⁹ Triveño (2021), La generación de suelo urbano, la hermana perdida de la formalización predial y la nueva generación de proyectos inmobiliarios. Rey de Castro, E. (2021). Inversión en desarrollos inmobiliarios.

