

VIVIENDA SOCIAL EN LIMA METROPOLITANA: el problema de escasez de TERRENOS

JORGE IBERICO*¹

Proyectos habitacionales de gran envergadura para vivienda social serán factibles solamente con la intervención del Estado en la provisión de terrenos habilitados, pues solo así se podrán ofrecer viviendas asequibles a la demanda efectiva.



* Supervisor Líder, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
jorge.iberico@bcrp.gob.pe

¹ Con la colaboración del señor Jairo Pérez, practicante del Departamento de Políticas Estructurales del BCRP.

I. SITUACIÓN ACTUAL

La demanda efectiva insatisfecha de vivienda en Lima Metropolitana asciende a 450 mil unidades. Para las otras 34 ciudades más grandes del país la demanda insatisfecha bordearía 300 mil unidades.² La Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) estima que en los próximos 20 años se demandarán 2,5 millones de viviendas, la mitad de las cuales se concentrarán en Lima Metropolitana.³

Alrededor del 93 por ciento de las viviendas que se necesitan construir corresponde al rango de vivienda social. En el caso de Lima Metropolitana, el 33 por ciento de las viviendas requeridas corresponde a precios de viviendas de hasta S/ 100 mil, precio límite del programa de subsidios Techo Propio, y el 60 por ciento, a viviendas entre S/ 100 mil y S/ 300 mil, precio límite del programa de subsidios de Créditos Mivivienda.⁴

Para reducir el déficit de vivienda social se requieren proyectos de construcción masiva de viviendas. Estos proyectos permiten obtener economías de escala y menores precios de las viviendas, en beneficio tanto de compradores como de constructores. Sin embargo, en los últimos 10 años solo se han adjudicado 3 proyectos de más de 1 000 viviendas en Lima Metropolitana

CUADRO 1 ■ Déficit habitacional según censo 2007

| Ámbito | Total | Cuantitativo | Cualitativo |
|----------|-----------|--------------|-------------|
| Nacional | 1 860 692 | 389 745 | 1 470 947 |
| Urbano | 1 207 610 | 375 699 | 831 911 |
| Rural | 653 082 | 14 046 | 639 036 |

“La Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) estima que en los próximos 20 años se demandarán 2,5 millones de viviendas, la mitad de las cuales se concentrarán en Lima Metropolitana”

CUADRO 2 ■ Demanda insatisfecha por rango de precio de vivienda

| Precio de la vivienda (Soles) | Demanda Insatisfecha (Unidades) | Participación por rango (En porcentaje) | Acumulado (En porcentaje) |
|-------------------------------|---------------------------------|---|---------------------------|
| Hasta 80 000 | 98 726 | 22,0 | 22,0 |
| Entre 80 001 y 90 000 | 11 020 | 2,5 | 24,4 |
| Entre 90 001 y 100 000 | 36 239 | 8,1 | 32,5 |
| Entre 100 001 y 110 000 | 8 777 | 2,0 | 34,4 |
| Entre 110 001 y 130 000 | 77 023 | 17,1 | 51,5 |
| Entre 130 001 y 160 000 | 44 145 | 9,8 | 61,4 |
| Entre 160 001 y 190 000 | 45 321 | 10,1 | 71,4 |
| Entre 190 001 y 210 000 | 47 278 | 10,5 | 81,9 |
| Entre 210 001 y 240 000 | 20 825 | 4,6 | 86,6 |
| Entre 240 001 y 270 000 | 20 197 | 4,5 | 91,1 |
| Entre 270 001 y 300 000 | 7 410 | 1,6 | 92,7 |
| Entre 300 001 y 350 000 | 21 203 | 4,7 | 97,4 |
| Entre 350 001 y 400 000 | 10 098 | 2,2 | 99,7 |
| Entre 400 001 y 450 000 | 770 | 0,2 | 99,8 |
| Más de 495 000 | 718 | 0,2 | 100,0 |
| Total | 449 750 | | |

FUENTE: CAPECO (2016).

² CAPECO (2015). “La fórmula para una mejor ciudad”. Pág. 125.

³ Según cifras de los censos nacionales de 2007 (XI de población y VI de vivienda) del INEI, el déficit habitacional en el Perú ese año llegaba aproximadamente a 1 860 mil viviendas y tenía dos componentes: el déficit cuantitativo (389 mil viviendas), que se refiere a la escasez de viviendas y se calcula como la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas censadas; y el déficit cualitativo (1 470 mil viviendas), que se refiere a las viviendas en mal estado que es necesario mejorar por mostrar deficiencias en su estructura. En octubre de 2017 se realizó un nuevo censo nacional de población y vivienda.

⁴ El valor máximo de la vivienda que puede beneficiarse con subsidio se redujo el 13 de enero de 2017, de S/ 202 500 a S/ 153 900 (Decreto Supremo N° 001-2017-VIVIENDA), y se incrementó 5 meses después a S/ 300 000 (Decreto Supremo N° 017-2017-VIVIENDA).

CUADRO 3 ■ Grandes proyectos adjudicados por Mivivienda en Lima Metropolitana

| Nombre del proyecto | Ubicación | Fecha del concurso público | Área del terreno (En miles de m ²) | Nº de viviendas sociales | Nº de viviendas total | Estado del proyecto |
|------------------------|-----------------|----------------------------|--|--------------------------|-----------------------|---------------------|
| Ciudad Alameda Ancón | Ancón | 2013 | 1 090 | 8 325 | 11 100 | En construcción |
| Residencial Alcázar II | El Rímac | 2010 | 31 | 360 | 808 | Concluído |
| Residencial Alcázar I | El Rímac | 2010 | 21 | 240 | 688 | Concluído |
| La Alameda del Rímac | El Rímac | 2010 | 314 | 4 500 | 4 500 | No iniciado |
| Garezón | Cercado de Lima | 2007 | 13 | 476 | 476 | Concluído |
| La Pólvara | El Agustino | 2006 | 31 | 2 760 | 2 760 | Concluído |

FUENTE: FONDO MIVIVIENDA.

(el último en 2013), habiéndose concluído solo 5,3 mil viviendas, de las 20,3 mil viviendas programadas, para 150 hectáreas de terreno comprometido (aproximadamente 135 viviendas por hectárea).

El costo y la extensión de los terrenos limitan significativamente la construcción de vivienda social. Así por ejemplo, si quisiéramos construir masivamente viviendas de interés social unifamiliares de S/ 81 mil (el valor máximo de la vivienda unifamiliar para el programa de subsidios Techo Propio administrado por el Fondo Mivivienda), dado los costos de construcción de S/ 1 092 por metro cuadrado construído⁵, se necesitaría encontrar un terreno habilitado que costase a lo más S/ 528 por metro cuadrado. Sin embargo, los terrenos escasean y sus precios superan varias veces este monto.⁶ Así por ejemplo, en Lima Sur⁷, la zona más barata de Lima Metropolitana, el costo promedio del terreno alcanza los S/ 2 177 por metro cuadrado, 4 veces más que el monto requerido.

El precio de los terrenos ha crecido 485 por ciento en los últimos 10 años y es la explicación principal para el aumento en el precio de las viviendas. En dicho periodo, el precio de las viviendas en Lima Metropolitana se ha

incrementado en 215 por ciento, mientras que los costos de materiales de construcción y mano de obra han subido apenas 27 por ciento y 51 por ciento, respectivamente.

II. PROPUESTA PARA AUMENTAR LA PROVISIÓN DE SUELO URBANO

Se propone impulsar el Banco de Tierras (BdT) a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.⁸ En Palomino y Wong (2011) ya se advertía que el principal problema para aumentar la oferta formal de viviendas de bajo costo era la ausencia de terrenos habilitados para realizar proyectos de gran escala (es decir, orientados hacia los NSE C y D).⁹ El Estado debería conseguir y subastar estos terrenos a través del Banco de Tierras del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que debería tener un rol más activo. Un ejemplo de lo que podría conseguirse lo tenemos en el Banco de Suelos de Bogotá, que actualmente cuenta con 1 647 hectáreas disponibles¹⁰, lo que equivale a una y media veces la extensión de Miraflores y suficiente para construir la mitad de las viviendas requeridas en Lima Metropolitana.¹¹

CUADRO 4 ■ Área y costo del terreno en Lima Metropolitana (2016)

| Sector | Área promedio (m ²) | Costo del terreno por m ² (En soles) |
|-----------------|---------------------------------|---|
| 1. Lima Top | 949 | 7 299 |
| 2. Lima Moderna | 866 | 7 206 |
| 3. Lima Centro | 2 242 | 5 110 |
| 4. Lima Este | 7 388 | 2 452 |
| 5. Lima Norte | 4 709 | 2 186 |
| 6. Lima Sur | 1 446 | 2 177 |
| 7. Callao | 1 043 | 2 202 |

FUENTE: CAPECO (2016).

⁵ Incluye costos directos, gastos generales, IGV y utilidades de 24 por ciento. Instituto Construir (2014) y elaboración propia.

⁶ La situación mejora sin embargo para viviendas multifamiliares, donde el costo del terreno se puede dividir entre el número de pisos del edificio. Además, en junio de 2017 el programa Techo Propio ha elevado el valor máximo de la vivienda multifamiliar de S/ 81 000 a S/ 101 250 (Decreto Supremo N° 016-2017- VIVIENDA).

⁷ Lima Sur está integrado por los distritos de Chorrillos, Lurín, Pachacamac, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo y Santa María del Mar.

⁸ El BdT fue creado en 2006 por la Ley N° 28687, y a partir de 2012 forma parte del Programa de Generación de Suelo Urbano, creado por el Decreto Supremo N° 003-2012-VIVIENDA.

⁹ Palomino, Miguel y Wong, Rudy (2011). "Housing Finance in Perú: What is Holding Back?" Inter-American Development Bank.

¹⁰ <http://www.bogota.gov.co/article/temas-de-ciudad/habitat/concejo-distrital-aprueba-fusion-de-metrovivienda-en-la-empresa-de-renovacion-urbana>.

¹¹ En el caso de Bogotá, el banco de suelos está a cargo de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, que tiene a su cargo además otras tareas complementarias, como la habilitación de suelo en desarrollo, la gestión del suelo en renovación urbana, y los esquemas de desarrollo integral de proyectos.

CUADRO 5 ■ Terrenos del Fondo Mivivienda de subastas declaradas desiertas

| Año | Proyecto | Región | Área terreno (En miles de m ²) |
|--------------|----------------------------------|------------|---|
| 2009 | La Planicie de Pimentel Chiclayo | Lambayeque | 120 |
| 2013 | Las Terrazas de Catalina Huanca | Lima | 8 |
| 2014 | Cristo Rey | Tacna | 6 |
| 2014 | Residencial Pacocha | Moquegua | 6 |
| 2016 | Ciudadela Pachacutec Pisco | Ica | 1 940 |
| 2016 | Residencial Pacocha | Moquegua | 6 |
| Total | | | 2 085 |

El BdT contaría con todos los terrenos (e inmuebles) de propiedad estatal que podrían usarse en proyectos habitacionales. Además, la norma de creación del BdT permite incluso adquirir terrenos de propietarios privados o comunidades campesinas de la costa, para dedicarlos a ese propósito.¹² Entre los terrenos que podrían formar parte del BdT estarían los del Fondo Mivivienda, que fueron asignados por el Fondo a proyectos cuyas subastas han resultado desiertas, siendo el más importante Ciudadela Pachacutec, en Pisco, Ica (194 hectáreas). Se requeriría subsanar los problemas de derechos de propiedad y habilitación de servicios que determinaron que las subastas quedaran desiertas.

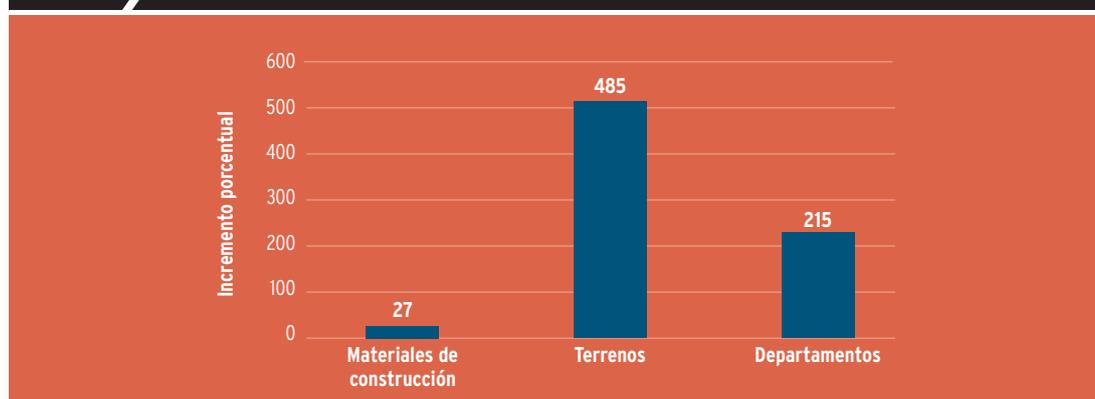
“ El precio de los terrenos ha crecido 485 por ciento en los últimos 10 años y es la explicación principal para el aumento en el precio de las viviendas ”

III CONCLUSIÓN

El Estado debería sanear terrenos para construcción masiva de vivienda social. El último gran terreno estatal se entregó en 2013, para el proyecto Ciudad Alameda de Ancón, donde actualmente se construyen 11 mil viviendas en 109 hectáreas, por las cuales el constructor pagó solo US\$ 8 por metro cuadrado (S/ 26 aproximadamente). Aspirar a proyectos similares solo será factible con la inter-

vención de Estado en la provisión de terrenos habilitados, pues solo así se podrán ofrecer viviendas asequibles a la demanda efectiva. Entre las acciones que el Estado podría implementar está el impulso al Banco de Tierras a cargo del MVCS, que debería contener todos los terrenos (e inmuebles) actualmente de propiedad estatal, susceptibles de usarse para proyectos habitacionales, y aquellos que el Estado vaya adquiriendo para ese fin.

GRÁFICO 1 ■ Crecimiento de costos de construcción, terrenos y precio de viviendas 1/ (Por m², período 2006–2016)



1/ EN EL CASO DE TERRENOS Y PRECIOS DE DEPARTAMENTOS, SE TRATA DE PROMEDIOS EN 10 DISTRITOS DE LIMA METROPOLITANA: LA MOLINA, MIRAFLORES, SAN BORJA, SAN ISIDRO, SURCO, JESÚS MARÍA, LINCE, MAGDALENA, PUEBLO LIBRE Y SAN MIGUEL.

FUENTE: INEI, CAPECO Y BCRP.

¹² Esta facultad la encontramos ampliada en la legislación colombiana (Ley N° 1151 de 2007) que permite en el caso de los llamados Macroproyectos de Interés Social Nacional “considerar de utilidad pública e interés social los inmuebles localizados en zonas donde se desarrollen los macro-proyectos, para proceder a adquirirlos (solicitando la enajenación o la expropiación)”.