

L ogros y desafíos de una política de vivienda sostenible EN EL PERÚ

GUIDO VALDIVIA RODRÍGUEZ*

En este artículo, el autor propone una revisión de la actual política nacional de vivienda, que rige en el país desde 2002, para proponer una política integral actualizada y en línea con las necesidades demográficas del Perú. Esto permitiría, según el autor, corregir las fallas en la gestión y organización del territorio.



* Director Ejecutivo de la Cámara Peruana de la
Construcción (CAPECO)
gvaldivia@capeco.org

La actual política nacional de vivienda, puesta en marcha en el 2002, ha tenido la inusual virtud de haberse mantenido, con algunos matices, durante cuatro administraciones del gobierno nacional. Sin embargo, luego de veinte años, es evidente que es urgente iniciar un proceso de modernización y adaptación de sus postulados a las nuevas condiciones sociales, económicas, territoriales y culturales que experimenta nuestro país y a las demandas de la población.

Las metas de esta nueva política deben ser el producir, cada año, 150 mil viviendas en las áreas urbanas y 20 mil en las rurales. Es casi el triple de lo conseguido hasta ahora. El Ministerio de Vivienda ha estimado que el déficit habitacional es de 1 millón 584 mil unidades habitacionales, de las cuales 567 mil constituyen el déficit cuantitativo (carencia de viviendas) y 1 millón 17 mil conforman el déficit cualitativo (baja calidad de las viviendas por hacinamiento, precariedad de materiales o ausencia de servicios básicos).¹ Pero además, según la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO),² en los próximos veinte años se formarán no menos de 2 millones 400 mil nuevos hogares en las 40 principales ciudades del país.

Llegar a producir 170 mil viviendas anualmente no es utópico. Países cercanos como Chile o Colombia alcanzaron esas metas en un plazo similar al transcurrido desde que se puso en ejecución la política habitacional vigente en nuestro país. Este retraso nos está costando caro.

En el 2011, la CAPECO estimó que la producción informal de vivienda en Lima Metropolitana había alcanzado al 69,5 por ciento de las unidades habitacionales construidas entre 1996 y 2009. En el 2021, calculó que esta proporción se había reducido a 67,0 por ciento en el periodo 2008-2020 (ver

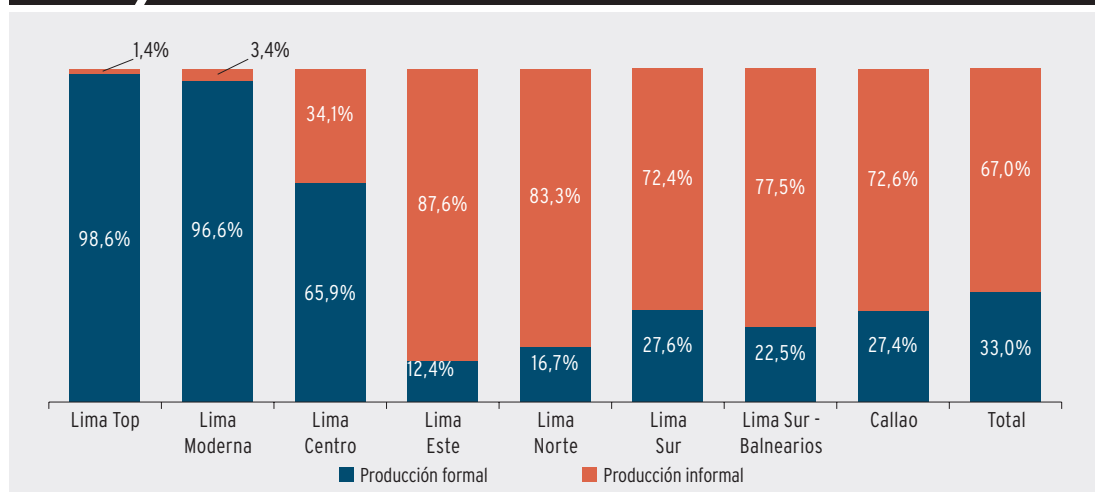
Gráfico 1) a pesar de que, si se hubieran tomado decisiones administrativas o normativas apropiadas, la incidencia de la informalidad en la producción de viviendas habría sido de 53,6 por ciento.³ En los últimos trece años, se pudo haber evitado la edificación de 115 mil viviendas inseguras en la ciudad capital.

Pero la construcción informal tiene otras consecuencias. Una reciente investigación del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) ha determinado que el 93 por ciento de la expansión producida en nuestras 43 principales ciudades entre el 2001 y el 2018, corresponde a tráfico de tierras o a lotizaciones informales.⁴ En Arequipa, la expansión informal generada en dicho periodo alcanza al 50 por ciento de la superficie total de la ciudad (ver **Gráfico 2**). La gran mayoría de estas ocupaciones no es promovida por personas necesitadas de vivienda, sino por poderosas mafias que cuentan con la complicidad de algunas autoridades locales, policiales, fiscales y judiciales. La detención de un número creciente de alcaldes distritales en zonas periféricas de nuestras grandes ciudades es apenas una muestra del nivel de influencia y sofisticación que estas organizaciones criminales han alcanzado.

Este mercado negro se explica principalmente por los siguientes motivos: (a) la indiferencia de algunas autoridades responsables del desarrollo urbano en el país, tanto en el nivel central como en el local; (b) las restricciones legales y administrativas para incorporar suelo de manera formal al ámbito urbano; y (c) la vigencia de un ineficiente modelo de inversión para la dotación de servicios de agua y desagüe.

En principio, los planes urbanos de casi todas nuestras ciudades están completamente desactualizados —Lima aprobó su último plan en 1990 y debió ser

GRÁFICO 1 ■ Estructura de la producción de vivienda en Lima Metropolitana 2008-2020



FUENTE: CAPECO.

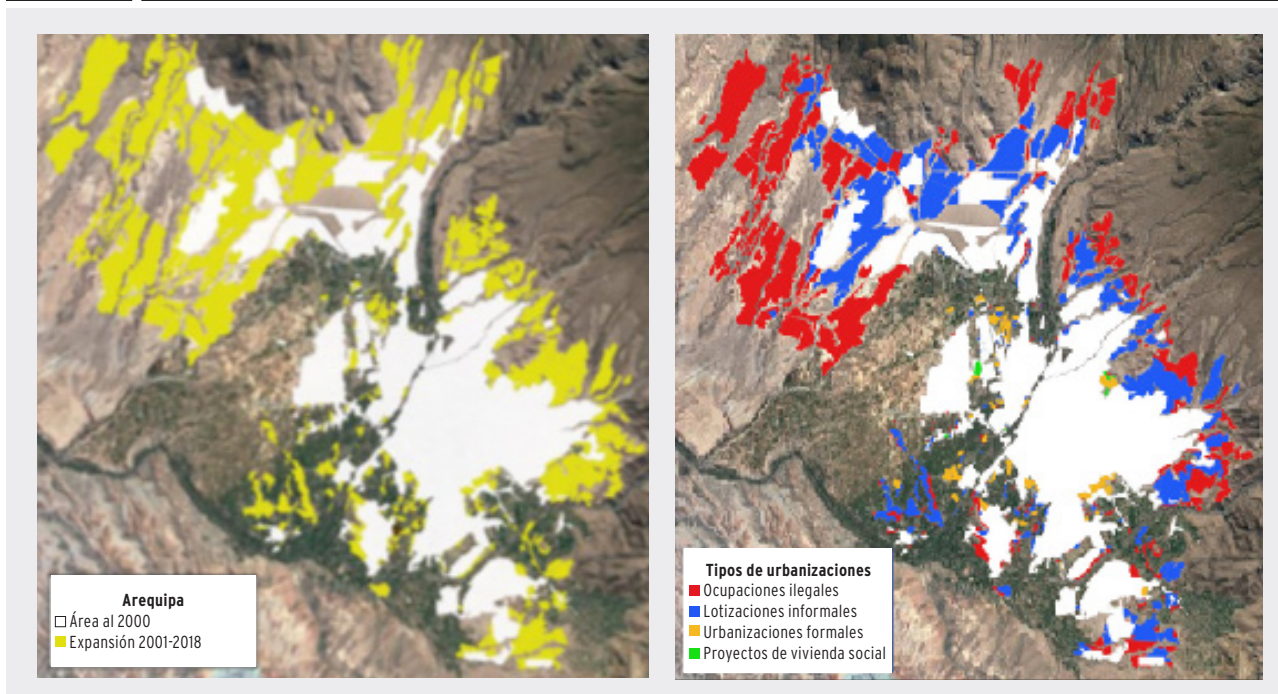
¹ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2020, Mapa del Déficit Habitacional.

² Capeco, 2019, Informe Económico de la Construcción, edición 25.

³ Capeco, 2021, Informe Económico de la Construcción, edición 39.

⁴ Espinosa, A. y R. Fort, 2019, *Mapeo y Tipología de la Expansión Urbana en el Perú*, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

GRÁFICO 2 ■ Expansión del área urbana de la ciudad de Arequipa 2001–2018



FUENTE: GRADE.

reemplazado en el 2010— y ni siquiera se implementan modificaciones parciales de sus instrumentos de gestión para regular sus áreas de expansión.

En segundo término, los grandes propietarios de suelo en las periferias son las comunidades campesinas —que están impedidas por ley de transferirlos para usos urbanos— y el Estado, que tiene amplio margen para poner en el mercado terrenos subutilizados. Evidentemente, estas restricciones solo rigen para el mercado formal, porque los traficantes y lotizadores informales pueden invadir, regularizar y vender con total impunidad. Las 68 mil hectáreas que, según el GRADE, se incorporaron irregularmente a las áreas urbanas desde el 2001, habrían significado un ingreso no menor de 20 mil millones de soles a estas organizaciones delictivas, de acuerdo con estimaciones de la CAPECO.

Por último, las empresas prestadoras de servicios “siguen a la invasión” y realizan inversiones con dinero del Ministerio de Vivienda, sin obligación de reembolsarlo, lo que les permite mantener tarifas muy bajas. En cambio, solo un pequeño porcentaje de la inversión (en Lima llega al 20 por ciento y en el resto de ciudades, la proporción es aún mucho menor) se destina a la renovación de redes, lo que dificulta la necesaria densificación y provoca grandes aniegos como el que afectó a San Juan de Lurigancho en 2019.

Las invasiones no solo son caras sino que ponen en riesgo la vida de las personas. De acuerdo con una estimación efectuada por el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES) para el Instituto Nacional de Defensa Civil, en

razón de la vulnerabilidad sísmica de una parte significativa de la ciudad de Lima (ver Gráfico 3), si un sismo de intensidad semejante al que se produjo en Pisco en 2007 ocurriese en la capital, morirían 51 mil personas, 686 mil quedarían heridas, colapsarían más de 200 mil viviendas y 348 mil serían altamente afectadas.⁵

En las áreas rurales, las intervenciones del Estado que proveen agua, energía, vivienda y mejoramiento de capacidades productivas de las familias que viven en este ámbito son segregadas y descoordinadas, lo que reduce la eficiencia de la inversión pública, pero, lo que es peor, no garantizan la sostenibilidad social y económica de estas familias, lo que las obliga a emigrar tarde o temprano.

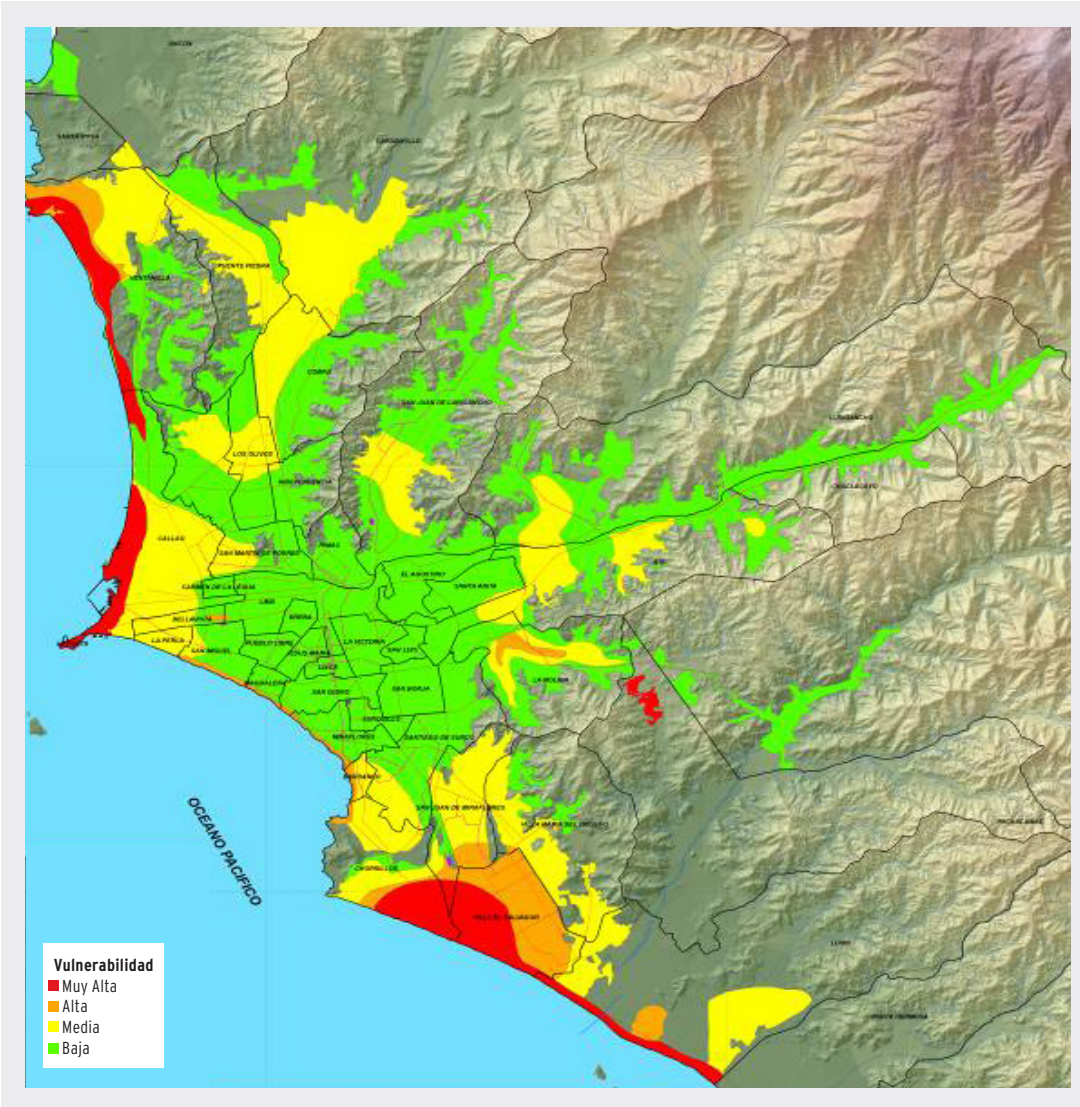
Aunque estas carencias ya eran conocidas, nunca ha sido más evidente la disfuncionalidad de nuestros centros urbanos y las limitaciones de la política de vivienda que durante la crisis sanitaria que hoy los afecta, cuya atención se ha visto mediatizada —y en algunos casos hasta imposibilitada— por la obsolescencia o inexistencia de elementales servicios urbanos.

Por lo tanto, se requiere una política integral que aborde simultáneamente el desarrollo urbano-territorial y la vivienda para terminar con este modelo pernicioso de organizar el territorio, generar ciudad y producir vivienda. Las principales acciones estratégicas de esta política de vivienda son:

1. Efectuar, a través del Ministerio de Vivienda, la actualización de los Planes de Desarrollo

⁵ PREDES, 2009, Diseño de escenario sobre el impacto de un sismo de gran magnitud en Lima Metropolitana y Callao.

GRÁFICO 3 ■ Zonificación sísmica en Lima Metropolitana



FUENTE: GRADE.

Urbano de Lima Metropolitana y de las otras 39 principales ciudades del país. Asimismo, se debe implementar planes urbanos para la construcción de nuevas ciudades, así como en zonas de influencia de megaproyectos agroindustriales, mineros o energéticos.

2. Crear una Empresa Pública de Suelo, con autonomía económica y administrativa, lo que le permitirá actuar como desarrollador de mega-proyectos urbanos, a través de los cuales se financia la habilitación urbana de terrenos públicos y de comunidades campesinas que serán transferidos a promotores privados con el propósito de desarrollar proyectos de vivienda, especialmente social, y de equipamiento urbano.
3. Promover las asociaciones público-privadas para la renovación de redes en aquellas zonas en las que sea posible la participación de la inversión privada en la provisión de estas infraestructuras. El retorno de estas inversio-

nes puede efectuarse a partir del mecanismo de obras por impuestos, el pago en agua o —allí donde sea posible— aportes no reembolsables que sean transferidos a los precios de las unidades inmobiliarias.

4. Constituir un Fondo Especial para el financiamiento de proyectos de Inversión en Agua y Saneamiento dirigidos a proveer de estos servicios a proyectos inmobiliarios que ofrezcan viviendas sociales, especialmente Techo Propio y del rango inferior de MiVivienda en las 40 ciudades más pobladas del país. Los recursos que se destinen anualmente a este Fondo deberán compatibilizarse con las metas de producción de vivienda en los programas Techo Propio y MiVivienda, debiendo destinarse para este Fondo un 10 por ciento del presupuesto que destina el Ministerio de Vivienda a obras de agua y saneamiento.
5. Consolidar una política integral de subsidios habitacionales y urbanos que involucre a todos

los programas del sector vivienda, en el que las asignaciones presupuestales para cada programa deben priorizar a las familias de mayor necesidad, pero también aseguren que la ejecución sea efectiva y sostenible. Hay que establecer montos mínimos y crecientes de las asignaciones presupuestales destinadas a subsidios.

6. Impulsar el ingreso de nuevos participantes del mercado del financiamiento hipotecario, en particular a través del mercado de capitales. Con dicho propósito, es necesario eliminar las restricciones para que los fondos de inversión puedan comprar carteras hipotecarias, especialmente las de aquellas instituciones financieras que hoy no están colocando créditos MiVivienda por limitaciones patrimoniales como las cajas municipales o rurales.
7. Desarrollar un seguro hipotecario a través del Fondo MiVivienda para asegurar el riesgo de *default* en los préstamos para vivienda otorgados por las instituciones financieras utilizando sus propias líneas de crédito. De esta manera, el Fondo MiVivienda, se irá concentrando en el fondeo de créditos para viviendas de menor valor.
8. Promover el empleo de recursos del canon de gobiernos regionales y locales para el financiamiento de subsidios habitacionales, bajo la supervisión del Ministerio de Vivienda o del Fondo MiVivienda.
9. Fortalecer el rol director y dirimente del Ministerio de Vivienda en los procedimientos administrativos de licencias de habilitación urbana y de edificación, para asegurar la predictibilidad y razonabilidad de los trámites que efectúan en general a la actividad edificadora y urbanizadora ante las municipalidades, pero que se convierten en críticos cuando se trata de proyectos de vivienda social. El Ministerio debe utilizar los mecanismos que le franquea la ley como la emisión de opiniones vinculantes, la suscripción convenios de cooperación o asistencia técnica con las municipalidades.
10. Restituir el modelo de intervención integral (agua, desagüe, pistas, veredas, áreas verdes, locales comunales, mitigación de riesgo, fortalecimiento comunal e institucional, etcétera) del Programa de Mejoramiento de Barrios, así como del mecanismo de selección de proyectos por concurso a nivel de regiones, priorizando las intervenciones en barrios afectados por desastres naturales o que puedan mitigar sus efectos, y entregando la ejecución a empresas privadas acreditadas en el Ministerio de Vivienda.
11. Promover una “zonificación urbana verde” que promueva la ejecución de proyectos inmobiliarios para actividades que necesitan una proporción considerable de áreas verdes y de forestación: clubes, restaurantes y urbanizaciones de campo; parques cementerios,

campus universitarios, etc. En el caso de terrenos estatales, se puede entregar un terreno en concesión o en venta a un promotor privado, a cambio de que este habilite áreas verdes, especialmente bosques urbanos.

12. Reenfocar las intervenciones en las áreas rurales, vinculando el componente de construcción de viviendas rurales con el de saneamiento rural y con los programas de mejoramiento de capacidades productivas de las familias, para reducir la vulnerabilidad frente a los desastres y el riesgo de caer en condiciones de insolvencia que las empujen a la migración.
13. Impulsar la innovación tecnológica en el sector construcción, en particular para tener una vivienda social más económica, más segura y de mejor calidad, para lo cual se propone lo siguiente: (i) la modernización de las normas técnicas incluidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones; (ii) el fortalecimiento del rol de investigación del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), vinculándolo con los objetivos del sector y con las necesidades de competitividad de empresas y trabajadores y (iii) la automatización de procedimientos administrativos municipales y la adopción de la tecnología BIM (por las siglas en inglés de *Building Information Modeling-Modelado de Información de Construcción*) para la gestión de obras en el sector.
14. Establecer una campaña permanente para la difusión de los programas de vivienda del Estado entre las familias potencialmente beneficiarias, con el propósito de difundir las nuevas iniciativas, dar a conocer las condiciones de acceso a los diferentes programas, mostrar la existencia de oferta habitacional de calidad y de instituciones financieras dispuestas a darles crédito, además de promover el ahorro previo como instrumento para completar la cuota inicial y para demostrar su capacidad de pago, así como exponer las ventajas de la formalidad frente a los riesgos de la informalidad.
15. Implementar una estrategia integral para el combate del crimen organizado en las obras de construcción civil y de las invasiones de terrenos, mediante un esquema de colaboración público-privada y una estrategia coordinada de prevención, represión y sanción a partir de cuerpos de élite de la policía e instancias fiscales y judiciales especializadas.

Es evidente que poner en marcha un instrumento de política de esta magnitud exige una combinación de decisión política, visión territorial, gestión urbana, orden administrativo, racionalización de inversiones estatales y espacios institucionalizados de colaboración público-privada. No será fácil ni rápido, pero los costos de no hacerlo son altísimos para los ciudadanos, para las empresas y para el Estado.