



Hacia una nueva Política de Vivienda en el Perú: Problemas y posibilidades

Lima, noviembre 2020

Hacia una nueva Política de Vivienda en el Perú: Problemas y posibilidades (*) (**)

*Estudio auspiciado por la Asociación de Desarrolladores del Perú - ADI Perú, Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú – ASEI y la Cámara Peruana de la Construcción – CAPECO, su reproducción debe ser realizada bajo autorización de la misma y los autores.

**Los autores agradecen la valiosa colaboración de Rodrigo Rivarola

Contenido

Prefacio	4
Introducción	5
1. El problema de la vivienda en el Perú urbano	7
Causa 1: El Estado incentiva la producción de vivienda informal.....	12
Causa 2: El mercado de vivienda formal no se masifica	15
2. Herramientas de gestión para una nueva política de vivienda	20
Financiamiento.....	21
Suelo.....	22
Habilitación	23
Edificación	25
Vivienda de alquiler o arrendamiento	26
Vivienda sin crédito.....	27
Normativa general	27
Bibliografía	30
Anexos.....	33
Anexo 1. Ciudades, productividad e informalidad.....	33
Anexo 2: La dualidad de la política de vivienda peruana	37
Anexo 3. El esquema Ahorro, Bono, Crédito en el Perú	39
Anexo 4: Calculo de capacidad de compra, por nivel socioeconómico.....	41
Anexo 5: El ABC en Chile	42
Anexo 6: Metrovivienda (Bogotá).....	45
Anexo 7: Incentivos tributarios para la producción de vivienda social	46
Anexo 8: Modelos de vivienda progresiva	48
Anexo 9. Vivienda Gratuita	49

Prefacio

En las siguientes páginas se describe el problema general de la producción de vivienda en el Perú, y se plantean, de manera muy concreta y sucinta, varias posibles medidas de política que pueden ayudar a incrementar substantivamente la producción de vivienda—especialmente vivienda de interés social (VIS)—en el corto y mediano plazo. Estas medidas no son ningún misterio y, aunque deben ser adaptadas y especificadas para la realidad peruana, cuentan con amplia evidencia internacional que las sustentan: encuadre y simplificación de normas, política de suelo, facilitar y ampliar la habilitación urbana, incrementar el acceso a créditos, y focalizar los subsidios directos.

Sin embargo, como en todo mercado, para incrementar la oferta se requiere un aumento equivalente o superior de la demanda. Y en el Perú, como en otros países que no han logrado generar un mercado de VIS dinámico, se observa un fenómeno particular: la población no demanda vivienda social, sino agua, pistas y títulos—es decir, políticas ‘reactivas’ de subsanación luego del hecho consumado de la ocupación irregular del suelo (Holland, 2017, Calderón, 2005).

Es por ello que, a diferencia de Chile, México y, más recientemente, Colombia, no existen organizaciones sociales o políticas que exijan una mayor producción de viviendas terminadas; lo que hay son organizaciones sociales y políticas que presionan, de manera bastante efectiva, para que el Estado invierta más en la provisión de infraestructura, servicios y derechos de propiedad a asentamientos urbanos informales. Por su parte, las autoridades políticas tampoco están interesadas en ofrecer soluciones de vivienda digna—que son, por definición, indivisibles, caras y lentas de producir, y que nadie exige—cuando es más fácil y rápido satisfacer las demandas de una gran cantidad de votantes mediante, por ejemplo, la emisión de títulos o la pavimentación de una vía. Más aun, las autoridades locales tienen el incentivo de hacerse de la vista gorda ante la ocupación irregular de terrenos, que luego puede reconocer, a cambio de votos, con un simple plano visado.

En otras palabras, en el Perú nos encontramos en un pernicioso ‘equilibrio’ entre la ocupación informal y las políticas reactivas del estado. Este equilibrio, que se retroalimenta de manera permanente, dura ya más de seis décadas, y ninguna medida particular, por mas bien diseñada que sea, lo va a romper de la noche a la mañana—menos aun si tomamos en consideración los poderosos intereses inmobiliarios informales que obtienen rentabilidades exorbitantes operando esta interacción entre población y autoridades (Espinoza y Fort, 2020).

Para romper esta estabilidad en el sistema, y pasar a un nuevo equilibrio como el chileno y el colombiano, en que la población exija vivienda formal y el estado la provee—y está mal visto por todos ocupar informalmente el suelo—será necesario ‘convencer’ a la demanda potencial que la vivienda formal sí es una alternativa real a la dinámica de ocupación informal/política reactiva a la que está acostumbrada. Solo si es percibida de esta manera, una política de vivienda expansiva podrá comenzar a *desplazar* a la ocupación informal de tierras, hasta lograr, eventualmente, el nuevo equilibrio en el que opción informal no sea la alternativa natural, sino una solución poco deseable.

En tal sentido, la única manera de ‘convencer’ a la demanda es a través de un incremento dramático de la oferta de vivienda asequible, acompañado de un discurso que promueva una ‘casa digna’ para todos, y en el que el enemigo no sean los informales, sino la informalidad.

Introducción

La actual crisis sanitaria ha desnudado los profundos problemas que genera la escasez de vivienda digna en las ciudades peruanas: por un lado el hacinamiento y falta de servicios e infraestructura adecuados hicieron imposible que un gran número de ciudadanos se vieran imposibilitados de observar las normas de distanciamiento e higiene necesarias para contener la pandemia; por otro lado, estas mismas personas, aisladas del resto de la ciudad y sumidas en la informalidad laboral, quedaron expuestas a los peores efectos de la paralización económica, y ni siquiera tuvieron acceso a las ayudas de emergencia que el Estado intentaba proveerles. Estos problemas, por supuesto, siempre han estado ahí, la coyuntura solo los ha hecho más visibles y dramáticos.

El no contar con una vivienda digna es una tragedia para las familias, una inmoralidad a la que estamos acostumbrados, pero que no puede ser justificada desde ningún punto de vista. Pero, además, que una porción importante de la población no tenga vivienda adecuada es una oportunidad perdida.¹ En primer lugar, existe amplia evidencia internacional sobre los beneficios de proveer a la población de vivienda adecuada: los propietarios de casas adecuadas tienden a participar de manera más activa en sus comunidades, logran mayor bienestar y satisfacción general, suelen invertir más en su entorno y sus hijos, y cuentan con un bien valioso que les otorga mayor resiliencia y seguridad financiera² (estos beneficios no se replican en el caso de viviendas inadecuadas).³

Segundo, la construcción masiva de vivienda constituye un motor de la economía, y puede ser utilizado como medida contra cíclica, en momentos de crisis económica, como la actual. En Chile, esta estrategia viene siendo utilizada hace por lo menos dos décadas. Finalmente, y quizás lo más importante, la provisión de vivienda para grandes sectores de la población, especialmente a los sectores más empobrecidos, tiene el efecto de desactivar la ocupación informal de tierras, lo que a la larga resulta más barato y eficiente para la sociedad en general, dados los altos costos que implica proveer de infraestructura y servicios a zonas ya ocupadas,⁴ y las nefastas consecuencias que tiene la expansión desordenada en el funcionamiento y la productividad de las ciudades.⁵ (Ver Anexo 1)

En el Perú, sin duda, venimos perdiendo estas oportunidades, y permitiendo la tragedia de la vivienda indigna, desde hace más de seis décadas, gracias a una política de Estado que no solo tolera, sino permite y alienta el crecimiento informal de las ciudades (Ver Anexo 2). El problema es de tal envergadura, que en lo que va del presente siglo las ciudades peruanas han añadido un millón de nuevas viviendas en sus periferias, y el 93% de este crecimiento se ha dado de manera informal,⁶ como muestra el siguiente Gráfico.

¹ Ver Holland (2017), p. 9.

² Entre las decenas de investigaciones que encuentran evidencia sobre los efectos positivos de la propiedad de vivienda adecuada están Dipasquale y Glaeser (1999); Gaviria y Tovar (2011); Haurin, Parcel, y Haurin (2002); Rossi y Weber (1996); y Shapiro y Glaeser (2003).

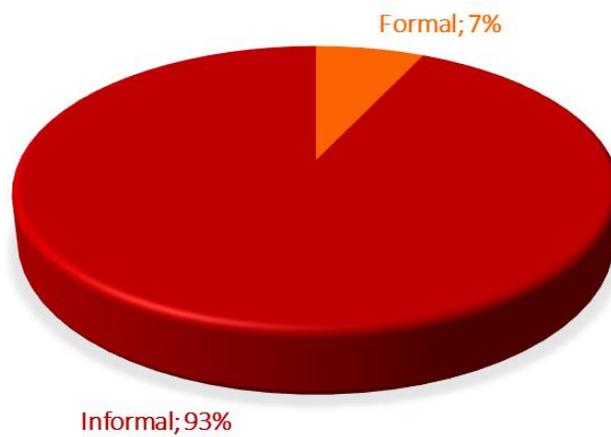
³ Ver Field y Torero (2006); Calderón (2009).

⁴ Por ejemplo, hay zonas de Lima donde la instalación de una conexión domiciliar de agua potable puede llegar a costar más de S/100.000 (entrevista a funcionario de SEDAPAL, octubre del 2020).

⁵ Ver Ferreyra y Roberts (2018).

⁶ Ver Espinoza y Fort (2020)

Gráfico 1. Tipo de expansión de las 43 ciudades más grandes del Perú, 2000-2018



Fuente: Espinoza y Fort (2020)

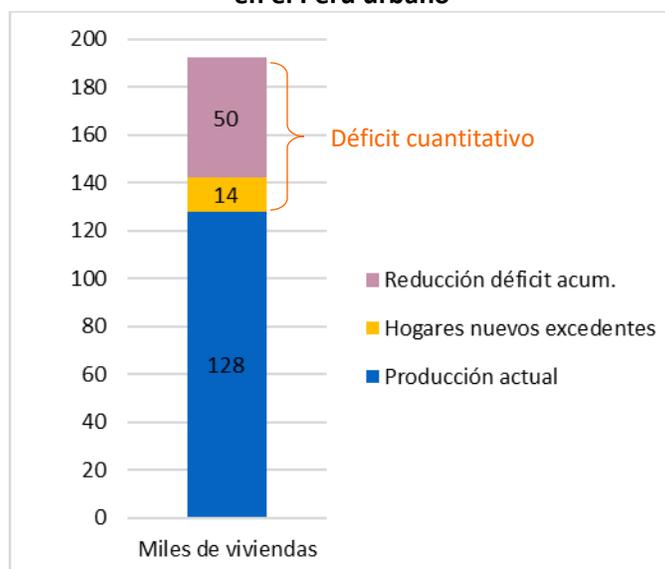
En las próximas páginas se describe la naturaleza y la magnitud del problema de la vivienda en el país, se analizan las causas del mismo, y se plantean una serie de medidas concretas que, debidamente diseñadas e implementadas, pueden ayudar a revertir esta situación en el mediano plazo.

1. El problema de la vivienda en el Perú urbano

En las ciudades del Perú se producen **128.000 viviendas al año**.⁷ Este número es insuficiente, por dos razones. En primer lugar, no alcanza para cubrir la demanda potencial de vivienda. Cada año se crean, en promedio, más de 142.000 hogares nuevos, lo que significa que aun con el ritmo actual de construcción, estarían faltando alrededor de 14.000 nuevas viviendas al año para acomodar a toda la demanda potencial. Más aun, al 2017 el Perú urbano existían 500.000 hogares que no tenían vivienda (acumulados de años pasados), lo que requeriría construir 50.000 viviendas adicionales al año para eliminar dicha brecha en un plazo de 10 años. En total, entonces, se requeriría producir 65.000 viviendas adicionales al año, por encima de la producción actual. En suma, la meta para el Perú urbano sería:

Meta → *Producir 190.000 viviendas anuales en las ciudades del país*

Gráfico 2. Meta de viviendas nuevas anuales en el Perú urbano



Fuente: Censos de Población y Vivienda 2007 y 2017

Elaboración: GRADE

Desagregando esta meta a nivel de las principales ciudades del país (Tabla 1), observamos que las urbes que requieren producir más viviendas en términos relativos (respecto a su producción actual) son Cusco y Puno, seguidas por Arequipa y Chiclayo.

⁷ Para efectos de este documento, el Perú urbano consta de las 67 ciudades de más de 20.000 habitantes que tiene el país. Todos los cálculos se basan en datos censales 2007, 2017; y utilizan distintas fuentes de información: Espinoza y Fort (2020), CAPECO (2019), Fondo Mi Vivienda (2020), SBS (2020). Ver detalles en documento base.

Tabla 1. Requerimiento anual de producción de viviendas

Ciudad	Producción actual	Producción adicional para:		Total	Incremento de viviendas requerido (%)
		Proveer vivienda a todos los hogares nuevos	Reducir déficit acumulado en 10 años		
Lima	58,300	4,045	21,953	84,298	45%
Arequipa	9,341	1,719	4,176	15,237	63%
Trujillo	5,881	647	2,273	8,800	50%
Chiclayo	3,056	378	1,570	5,004	64%
Cusco	2,816	1,589	2,610	7,014	149%
Piura	3,339	166	806	4,311	29%
Ica	3,193	187	1,178	4,558	43%
Huancayo	2,978	380	1,377	4,735	59%
Iquitos	1,013	70	528	1,611	59%
Puno	3,094	1,154	1,982	6,230	101%
Chimbote	3,044	62	719	3,826	26%
Resto Urbano	31,774	4,392	10,820	46,985	48%
Total	127,827	14,790	49,992	192,610	51%

Fuente: Censos de Población y Vivienda 2007 y 2017

Elaboración: GRADE

El objetivo de construir 190.000 viviendas anuales, sin embargo, no soluciona el problema habitacional del país, pues además del actual déficit cuantitativo de vivienda, tenemos un enorme problema con la calidad de las mismas: al 2017, las ciudades del país tenían 600.000 viviendas inadecuadas (hacinadas, con deficiencias estructurales, o sin servicios básicos). Es más, 4 de cada 10 viviendas nuevas producidas cada año en el Perú urbano son inadecuadas (alrededor de 50.000). Por tanto, de poco sirve llegar a construir 190.000 viviendas al año, si una importante parte de estas van a ser inadecuadas.

El problema de la producción de vivienda inadecuada se deriva directamente de la estructura de la oferta en este mercado. Como muestra el Gráfico 3, la producción formal de vivienda, que asciende a poco más de 43.000 unidades, cubre solo la tercera parte de la oferta total anual: 23% es vivienda convencional (financiada con crédito hipotecario tradicional, sin subsidio o bono), el 7% se financia a través del Nuevo Crédito Mi Vivienda (NCMV), y el 4% se produce mediante Techo Propio (modalidad AVN).⁸ Los dos tercios restantes corresponden a producción informal de vivienda, típicamente a través de la autoconstrucción.

Estas cifras son confirmadas si observamos la variable que captura de mejor manera el carácter formal o informal de la producción de una vivienda es si esta cuenta o no con licencia municipal de construcción. Utilizando información de la Encuesta Nacional de Hogares,⁹ es posible aproximar el

⁸ El NCMV y AVN son los programas del Fondo Mi Vivienda destinados a la adquisición/producción de vivienda nueva. En principio, el NCMV está dirigido principalmente a los sectores socioeconómicos medios, mientras que AVN se orienta a los estratos medio-bajo y bajo. Dado que en este documento nos centramos en el problema de la producción de vivienda nueva, en adelante se utilizará indistintamente las denominaciones NCMV y Mi Vivienda para referirse al primero, y AVN y Techo Propio para hablar del segundo. (Ver Anexo 3)

⁹ La ENAHO no tiene representatividad a nivel de ciudades. Por ello, se agregaron los datos de las 67 ciudades del país con más de 20.000 habitantes para aproximar, de manera imperfecta, los resultados aquí presentados.

número de viviendas existentes en las ciudades del país que cuentan con licencia de construcción y/o título de propiedad:

Tabla 2. Distribución de viviendas con título y licencia de construcción en 67 ciudades del país, 2019

Licencia de construcción	Título de propiedad		
	Con título	Sin título	Total
Con licencia	33%	3%	37%
Sin licencia	37%	26%	63%
Total	71%	29%	100%

Fuente: ENAHO 2019

Elaboración: GRADE

La Tabla 2 muestra que solo alrededor del 37% de todas las viviendas urbanas del país cuenta con licencia de construcción municipal. Este porcentaje es aun menor en las zonas de expansión reciente donde, como muestra la Tabla 3, apenas el 12% de las viviendas tienen licencia de construcción. En ambos casos, llama la atención la marcada diferencia entre el porcentaje de predios que cuentan con título de propiedad y la proporción de estos que se edifican siguiendo los requerimientos de ley, lo que ilustra los límites de la ‘formalidad’ de la propiedad.

Tabla 3. Distribución de viviendas con título y licencia de construcción, áreas de expansión urbana 2001-2018

Licencia de construcción	Título de propiedad		
	Con título	Sin título	TOTAL
Con Licencia	11%	1%	12%
Sin Licencia	52%	36%	88%
TOTAL	63%	37%	100%

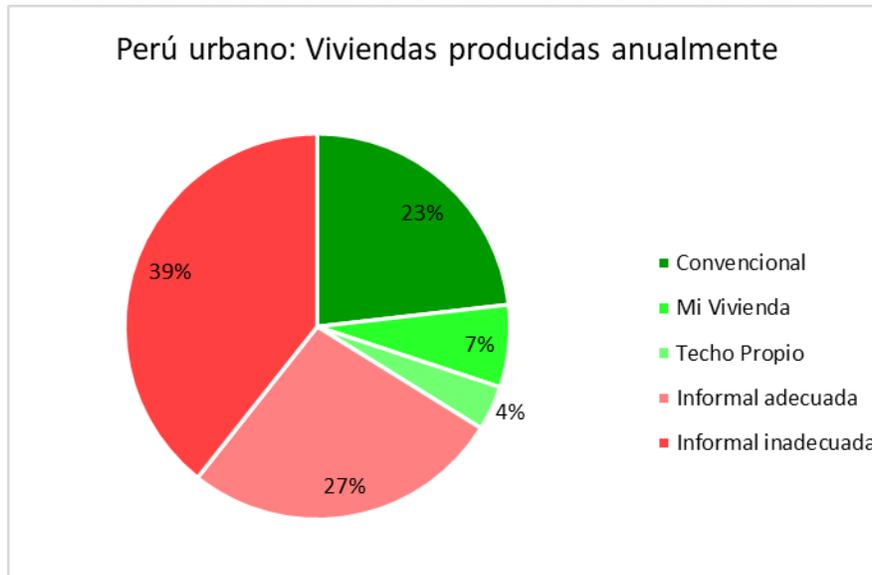
Fuente: Espinoza y Fort (2020)

Elaboración: GRADE

En todo caso, lo que queda claro es que es muy probable que dos tercios de las viviendas producidas anualmente en las ciudades del Perú son construidos de manera informal. Y si bien la autoconstrucción, una práctica de larga data en el Perú¹⁰, es capaz de construir un número importante de viviendas adecuadas, cerca de dos tercios de esta producción informal genera viviendas inadecuadas.

¹⁰ Desde los años 70 hasta la actualidad, docenas de autores nacionales y extranjeros han estudiado el llamado ‘modelo peruano’ de producción de ciudad, basado en la ocupación irregular del suelo y en la construcción progresiva, o autoconstrucción (Turner, , Calderón).

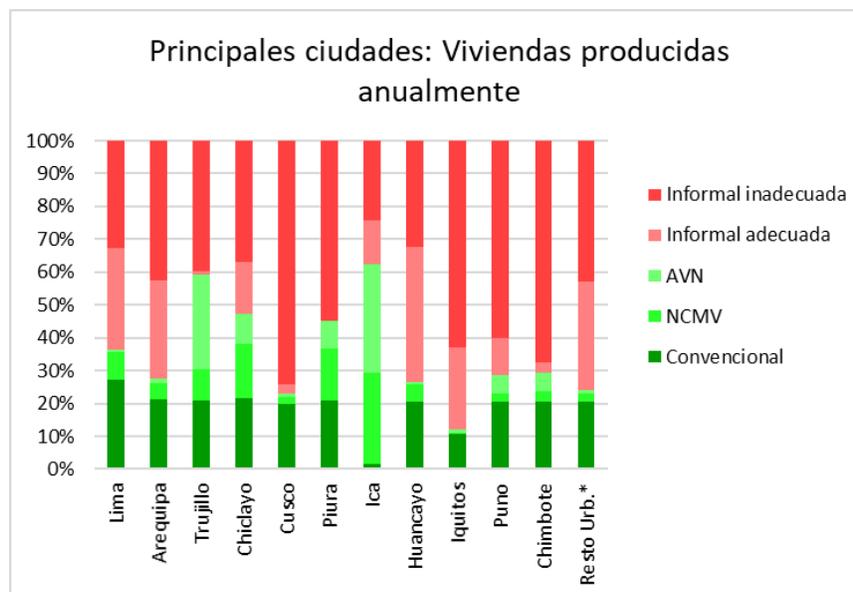
Gráfico 3: Estructura de la oferta de vivienda en el Perú urbano



Fuentes: Censos de Población y Vivienda 2007 y 2017; CAPECO (2019); FMV (2020)
Elaboración: GRADE

A nivel de las principales ciudades, la producción de vivienda informal explica siempre una parte importante de la producción anual de vivienda, aunque hay algunos casos, como Trujillo e Ica, donde una mayor presencia de créditos Mi Vivienda y Techo Propio han permitido reducir la producción informal por debajo del 50% del total.

Gráfico 4. Estructura de la oferta de vivienda en el Perú urbano, por ciudades principales



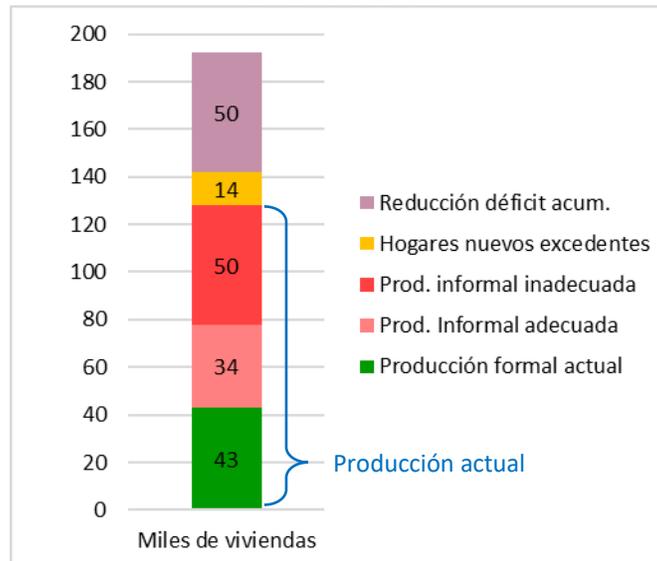
*56 ciudades con más de 20.000 habitantes

Fuentes: Censos de Población y Vivienda 2007 y 2017; CAPECO (2019); FMV (2020)
Elaboración: GRADE

La enorme producción de vivienda informal inadecuada obliga a reajustar el objetivo cuantitativo planteado más arriba. No basta solo con producir 65.000 viviendas adecuadas adicionales (hogares excedentes + reducción de déficit acumulado), sino que se debe cambiar el modo en el que se producen las 50.000 viviendas informales inadecuadas que se crean cada año—de ser posible hacia una producción formal, que garantiza la calidad de las mismas. En tal sentido, el objetivo general de producir 190.000 viviendas anuales significa expandir la producción formal de 43.000 a 158.000 unidades al año, para reemplazar las viviendas informales inadecuadas, atender a los nuevos hogares formados, y reducir paulatinamente el déficit acumulado:

Meta ajustada → *Producir 190.000 viviendas anuales en las ciudades del país
(Al menos 158.000 unidades formales)*

Gráfico 5. Meta ajustada de viviendas nuevas anuales en el Perú urbano



Fuente: Censos de Población y Vivienda 2007 y 2017
Elaboración: GRADE

Pero la extendida producción informal de vivienda de mala calidad plantea un tema de fondo: ¿por qué existe? Puesto de otra manera, y dejando de lado por un momento los problemas de insuficiencia en el número total de viviendas producidas actualmente, ¿por qué la oferta formal no cubre esa enorme demanda efectiva de vivienda? ¿cuáles son las razones por las que 50.000 hogares optan cada año por habitar viviendas inadecuadas?

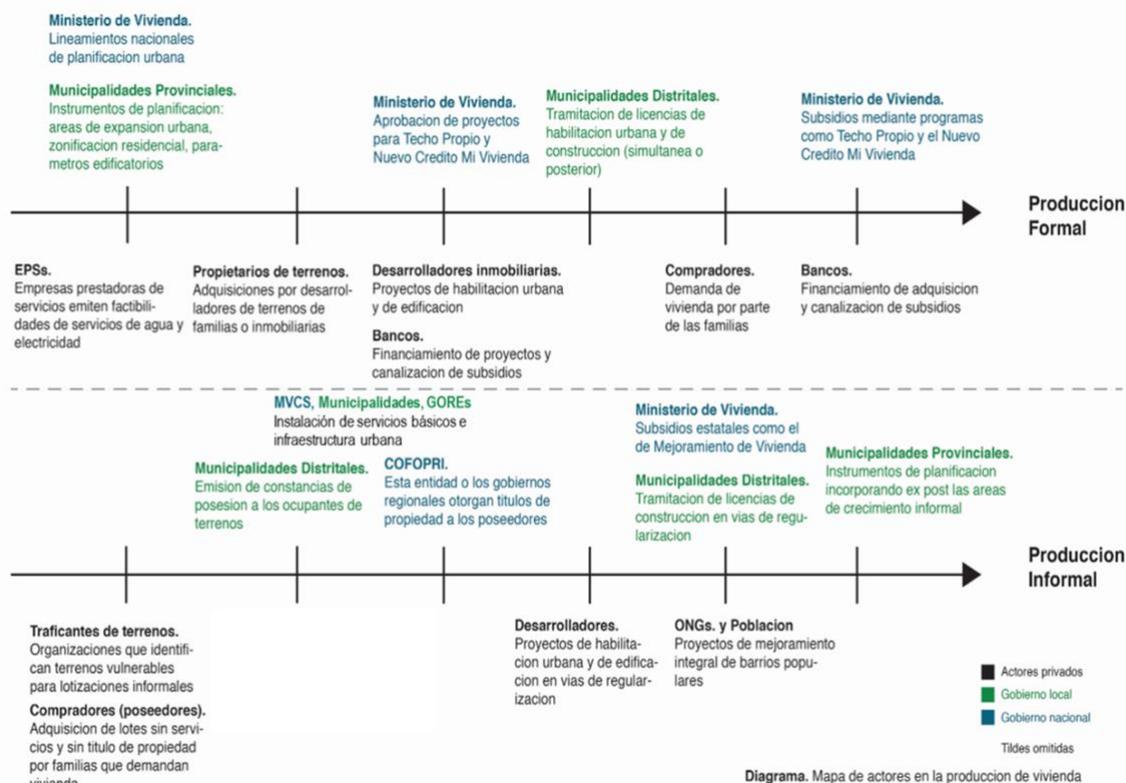
Si bien existen varias hipótesis plausibles, y no excluyentes, para entender este fenómeno—desde temas idiosincráticos hasta factores políticos y económicos—en las siguientes páginas se detallan dos explicaciones de corte más institucional: (i) las políticas actuales del Estado peruano favorecen

la producción de vivienda informal; (ii) el mercado de vivienda formal (el encuentro entre oferta y demanda) no funciona para los estratos medios-bajos y bajos de la sociedad.

Causa 1: El Estado incentiva la producción de vivienda informal

Desde hace al menos seis décadas el Estado peruano ha adoptado una política dual respecto al desarrollo urbano. Por un lado, encontramos un cúmulo de normas que regulan los procesos de urbanización y producción de vivienda formal. Por otro, existe un régimen paralelo que no solo tolera la ocupación informal/ilegal de terrenos y la construcción informal de vivienda, como una manera de ofrecer soluciones de habitabilidad para los estratos más pobres, sino que ofrece canales bien establecidos para facilitar el tránsito de dichas situaciones precarias hacia la formalidad: provisión gratuita de infraestructura de agua y saneamiento, pistas y parques, y eventualmente, título de propiedad. En el siguiente diagrama se resumen los actores y procedimientos generales involucrados en cada uno de estos dos ‘canales’ de producción de vivienda en el país—como se ve, ambos perfectamente estructurados.

Diagrama 1. Los dos canales para la producción de vivienda en el Perú

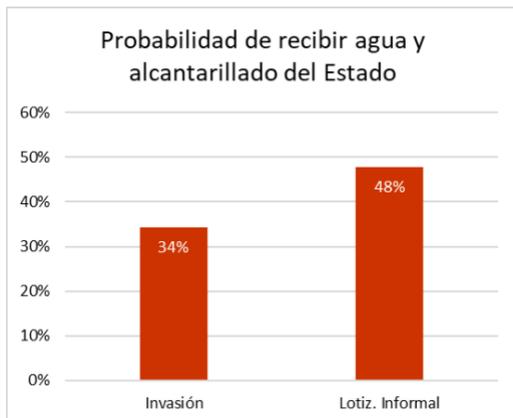


Fuente: CONURB

De hecho, el Estado invierte en promedio algo más de S/. 1.000 millones al año (S/. 2.000 por lote) en las urbanizaciones informales para la instalación de agua y alcantarillado (y, en menor medida, pistas, veredas y parques). Gracias a este subsidio, la probabilidad de que un lote informal reciba dichos servicios de manera gratuita¹¹ es de alrededor del 42%.

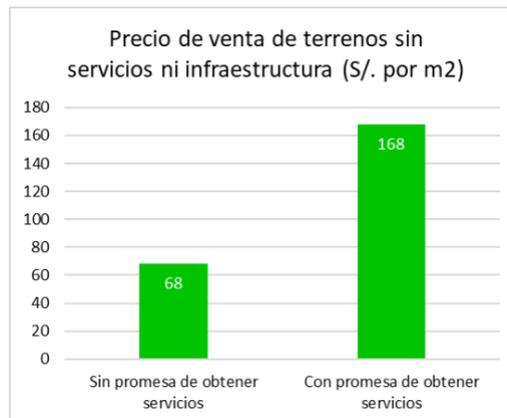
La elevada probabilidad de conseguir servicios públicos financiados por el Estado permite a los promotores inmobiliarios informales, que ofrecen terrenos sin ningún tipo de habilitación, generar expectativas en la demanda (promesa de obtener inversión pública en el corto y mediano plazos) y elevar significativamente los precios de los lotes en venta. El resultado de estas prácticas especulativas es un incremento general del precio del suelo *urbanizable*¹² de alrededor de 150% — es decir, el precio del suelo no habilitado resulta siendo más del doble de lo que debería ser. Es importante señalar que este incremento del precio del suelo afecta a toda el área de expansión de una ciudad, y por tanto eleva los precios de venta de nuevos lotes tanto en las urbanizaciones informales como en las formales.

Gráfico 6¹³



Fuente: Espinoza y Fort (2020)

Gráfico 7



Fuente: Espinoza y Fort (2020)

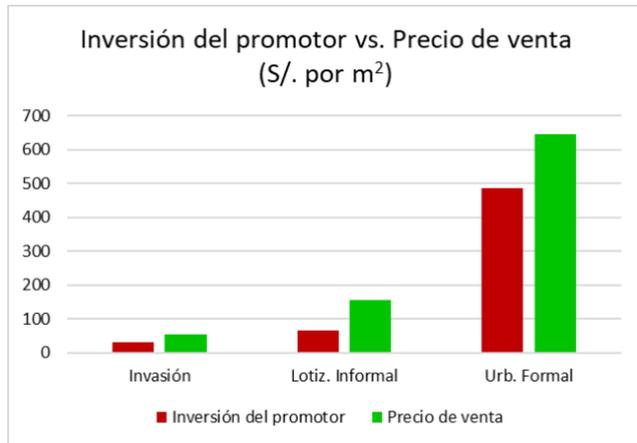
El incremento del precio del suelo favorece directamente a los promotores inmobiliarios informales: como estos invierten poco o nada en habilitación (servicios e infraestructura), prácticamente la totalidad de este aumento de precios se convierte en rentabilidad. Por el contrario, en el caso de las urbanizaciones formales, que sí realizan la inversión completa en habilitación, el incremento del precio del suelo se convierte en un costo adicional que eleva los precios de su producto final (el lote habilitado) en alrededor del 20%. En consecuencia, como muestran los siguientes gráficos, resulta más rentable ser promotor inmobiliario informal que formal.

¹¹ En algunos casos se realizan aportes para financiar la gestión de estas obras, pero estas son muy poco significativas en relación a la inversión propiamente dicha.

¹² Nos referimos al precio bruto del suelo, es decir, terrenos sin servicios, infraestructura o derechos de propiedad adecuadamente saneados.

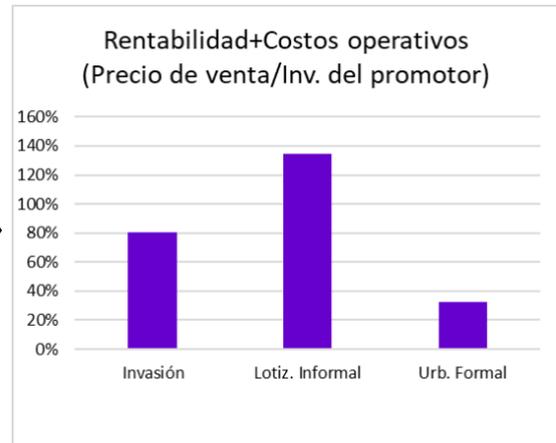
¹³ Aplica a las urbanizaciones creadas en el periodo 2000-2018

Gráfico 8¹⁴



Fuente: Espinoza y Fort (2020)

Gráfico 9



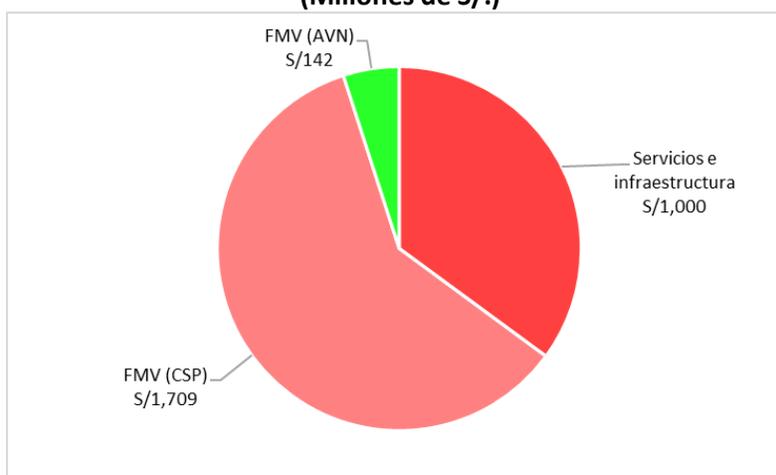
Fuente: Espinoza y Fort (2020)

La situación es aún más complicada para los proyectos de vivienda social, dado que usualmente sus márgenes de rentabilidad son menores que en la habilitación de terrenos. Esto podría explicar por qué este tipo de urbanizaciones solo representa el 1% de la expansión urbana en el país en lo que va del siglo.

A los S/. 1.000 millones anuales de subsidios indirectos en servicios básicos e infraestructura, hay que sumarle lo que el Estado invierte, vía el FMV, en el mejoramiento de las viviendas precarias producidas por estos procesos de ocupación informal: S/. 700 millones al año, a través de la modalidad Construcción en Sitio Propio—lo que equivale al 40% de las nuevas viviendas informales creadas al año. En total, entonces, más de S/. 1.700 millones al año se destinan a subsidiar, directa o indirectamente, a la producción de vivienda informal. En comparación, los subsidios del FMV destinados a promover la producción de vivienda formal para sectores de bajos recursos (modalidad Adquisición de Vivienda Nueva—AVN) es de apenas de 140 millones al año, es decir, el 8% de los fondos públicos que se invierten en vivienda informal. De hecho, si los S/. 1.700 millones anuales destinados a subsanar los problemas de la vivienda informal se destinaran a la producción de vivienda formal, se podrían financiar bonos para 55.000 nuevas casas adecuadas al año, doce veces más de las 4.500 que el FMV subsidia hoy en día, y más que toda la producción actual de vivienda formal en las ciudades del país.

¹⁴ La inversión del promotor se estima tomando en cuenta la infraestructura, servicios y derechos de propiedad del terreno al momento de la venta. Para el precio de venta solo se consideran las transacciones en el mercado primario (entre promotor inmobiliario y comprador).

**Gráfico 10. Subsidios directos e indirectos a vivienda formal e informal, anual
(Millones de S/.)**



Fuentes: FMV (2020); Espinoza y Fort (2020)
Elaboración: GRADE

No cabe duda de que el Estado debe invertir en mejorar las condiciones de vivienda de la población, y cerrar las brechas de servicios e infraestructura que afectan la calidad de vida de millones de peruanos. Pero lo que logran las políticas actuales, en realidad, es profundizar el problema: favorecer la especulación con los precios del suelo, que encarecen la producción de vivienda formal, y promover la proliferación de traficantes de tierras, que extraen jugosas ganancias de esta situación, y por tanto, tienen incentivos para seguir generando ocupaciones ilegales o irregulares. No sorprende, entonces, por qué el 93% del crecimiento de las ciudades durante el presente siglo se ha dado a través de la urbanización informal de terrenos (Espinoza y Fort, 2020).

Sin duda, esta enorme cantidad de recursos sería mejor invertida en la provisión de vivienda digna, con servicios, infraestructura y titulación listos desde el primer día. Pero actualmente existen una serie de barreras que dificultan el funcionamiento del mercado de vivienda formal, y por tanto impiden masificar la producción de soluciones habitacionales adecuadas de bajo costo, para que estas se vuelvan una alternativa real a la vivienda precaria que predomina en nuestras ciudades.

Causa 2: El mercado de vivienda formal no se masifica

Para comprender las limitaciones de la oferta formal de vivienda en el Perú podemos observar a qué sectores atiende. El Gráfico 11 muestra claramente que las tres modalidades de producción formal de vivienda tienen un público objetivo específico:

- La vivienda convencional (no social), financiada a través de créditos hipotecarios tradicionales (sin subsidio o bono), se dirige principalmente a los sectores socioeconómicos más altos.
- El Nuevo Crédito Mi Vivienda (NCMV), que cuenta con un Bono al Buen Pagador, está dirigido a sectores medios.
- La modalidad AVN del Programa Techo Propio, se orienta a financiar sectores medios-bajos y bajos (C2, D y E), a través de la provisión de VIS, y cuenta con el Bono Familiar Habitacional,

que cubre una parte importante del valor total de la vivienda (en teoría, hasta el 63%). (Ver Anexo 3)

Como se observa en el gráfico, en Lima la producción informal de vivienda es prácticamente la única solución a la que tienen acceso los sectores socioeconómicos más bajos (C2, D y E), e incluso el sector C1 satisface sus necesidades habitacionales principalmente a través de la autoconstrucción. En el caso de las 10 ciudades provincianas analizadas, la oferta formal alcanza en mucho mayor medida a los sectores medios (C1 y C2), y cubre una cuarta parte de los requerimientos del sector D. El sector E, por su parte, no accede a vivienda formal en ningún caso.

Gráfico 11. Producción anual de viviendas, por NSE y tipo de producción¹⁵



Fuentes: Censos de Población y Vivienda 2007 y 2017; CAPECO (2019); FMV (2020)
Elaboración: GRADE

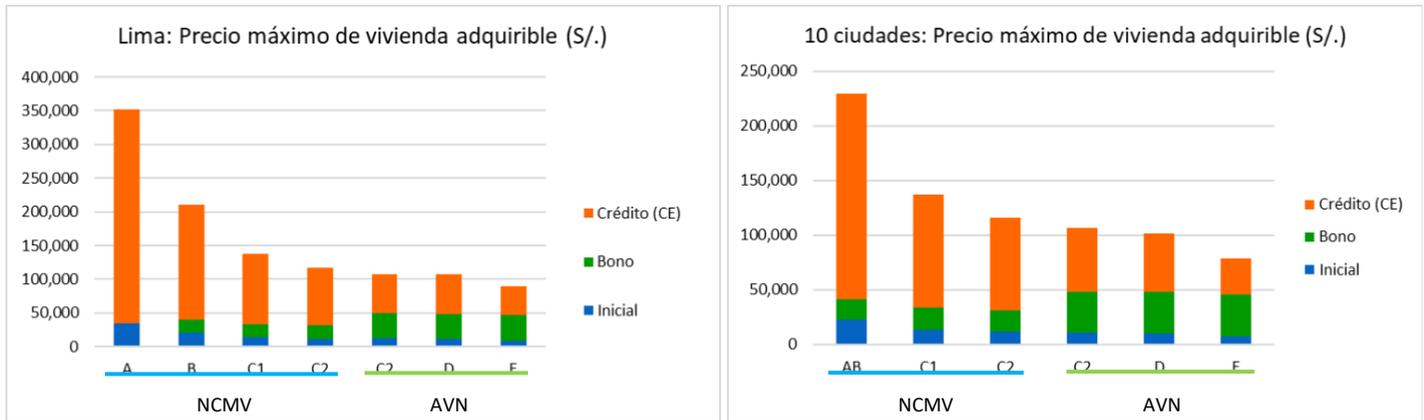
Si bien es comprensible que la vivienda convencional esté dirigida a los sectores más altos de la demanda, el Gráfico 11 evidencia que el impacto del Estado por proveer vivienda adecuada a los sectores medios y bajos—a través de los programas de Fondo Mi Vivienda—resulta bastante limitado y, en algunos casos, nulo.

Sin embargo, si revisamos en detalle el diseño del NCMV y AVN, no se encuentra una razón clara que explique por qué estos instrumentos tienen una penetración tan reducida en el mercado de vivienda nueva. El Gráfico 12 señala la capacidad de compra a la que puede acceder un hogar promedio de cada nivel socioeconómico, sea utilizando el NCMV o AVN, asumiendo que dicho hogar tiene acceso a crédito bajo condiciones promedio¹⁶, cuenta con los ahorros necesarios para pagar la inicial, y recibe los bonos correspondientes (Bono del Buen Pagador y Bono Familiar Habitacional).

¹⁵ Las 10 ciudades consideradas son las que siguen a Lima en cantidad de habitantes: Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Cusco, Piura, Ica, Huancayo, Iquitos, Puno y Chimbote.

¹⁶ El cálculo para el NCMV se realiza considerando una Con una tasa efectiva de 13.4% (TCEA promedio para este producto a noviembre 2020, según la SBS), una inicial de 10% y un plazo de 15 años, tomando como referencia los ingresos promedio por nivel socioeconómico, diferenciado para Lima y provincias, estimados por APEIM (2018). Se asume una cuota máxima equivalente al 30% del ingreso mensual del hogar, límite recomendado por ONU Habitat (para el caso de los sectores de menos recursos, el 30% de los ingresos familiares puede ser una porción muy alta para dedicar a una cuota mensual). Para AVN se consideran las mismas condiciones, pero se utiliza una TCEA de 16.1%, promedio del mercado en noviembre del 2020, según ocho entidades financieras consultadas. (Ver Anexo 4)

Gráfico 12. Capacidad de compra de vivienda, por producto del Fondo Mi Vivienda y nivel socioeconómico, Lima y provincias



Fuentes: Censos de Población y Vivienda 2007 y 2017; APEIM (2018); FMV (2020); SBS (2020)
Elaboración: GRADE

Respecto al crédito Mi Vivienda, llama la atención que en Lima casi el 90% de los desembolsos se concentran en los sectores A y B, dejando muy poco para el sector C1, que tiene que recurrir de manera masiva a la autoconstrucción informal para satisfacer su demanda habitacional, a pesar de tener una capacidad de compra de casi S/. 130.000, es decir, justo en el medio de los rangos de precios contemplados por el NCMV. En principio, esto va en contra de la misión original del producto, que debía orientarse a los sectores medios, no a los altos.¹⁷

En el caso de Mi Vivienda en provincias la situación mejora notablemente: el NCMV coloca un promedio de 1.100-1.400 créditos anuales en los sectores C1, C2 y D, cuya capacidad de compra a través de este producto es de S/. 137.000, 116.000 y 94.000, respectivamente. Aun así, el NCMV solo cubre el 25% de la demanda efectiva de viviendas en el sector C2 de provincias y 7% de la del sector D. En suma, si bien en provincias el crédito Mi Vivienda logra llegar al público objetivo del programa, su cobertura es aún muy limitada.

En cuanto al crédito Techo Propio (AVN), el Gráfico 7 muestra que, bajo las condiciones actuales del programa, los sectores menos favorecidos—C2, D y E—de Lima podrían acceder a viviendas con un valor total de 126.000, 107.000, y 89.000 soles, respectivamente, mientras que en provincia los montos ascenderían a 125.000, 102.000 y 79.000.

Tales montos se encuentran por encima del precio promedio internacional de US\$ 15.000-20.000 considerado como vivienda de interés social (Blanco, 2012), que es, de hecho, el tipo de vivienda que pretende financiar Techo Propio. Y sin embargo, como ilustra el Gráfico 6, las viviendas producidas bajo la modalidad Techo Propio solo representan una pequeña fracción de la oferta

¹⁷ La misión del Fondo Mi Vivienda, según sus estatutos, es “Promover el acceso a la vivienda única y adecuada, principalmente de las familias con menores ingresos, a través de la articulación entre el Estado y los Sectores Inmobiliario y Financiero, impulsando su desarrollo.”

habitacional para los sectores C1 (11% en provincias, 0% en Lima) y D (19% en provincias, 4% en Lima). El sector E, por su parte, no es atendido por este programa en absoluto.

Como vemos, entre Mi Vivienda y Techo Propio se otorgan beneficios que en teoría deberían permitir a todos los sectores socioeconómicos, acceder a viviendas propias y formales, pero esto simplemente no ocurre, especialmente para los sectores más bajos. La explicación más simple para esta situación tiene que ver con fallas de mercado que afectan tanto a la oferta como a la demanda de vivienda formal.

Por el lado de la demanda, es innegable que ésta es amplia, lo que se traduce en la producción de 128.000 viviendas nuevas anuales en las principales ciudades del país. Además, para el caso de los sectores socioeconómicos más bajos, los niveles de ingreso familiar promedio deberían permitir a la gran mayoría de hogares acceder, a través de Techo Propio, a viviendas nuevas. De hecho, según un estudio reciente de GRADE y ADI, los hogares que optan por adquirir lotes informales (el 46% del total) pagan un promedio de S/. 15.000 por un terreno sin ningún tipo de infraestructura o servicios, muy por encima de lo necesario para el pago inicial típico de 10% bajo el programa Techo Propio. Incluso los hogares que ‘invaden’ terrenos, es decir, que son aún más precarios que los anteriores (y que representan el 47% del total de hogares en áreas de expansión urbana), pagan por su terreno alrededor de S/. 7.000, muy cerca al nivel de ahorro mínimo requerido para acceder a una VIS de Techo Propio.¹⁸

Entonces, si el problema no es económico, ¿por qué optar por un lote informal, sin vivienda, con todos los costos en calidad de vida asociados a esta opción? La única explicación lógica es porque dichos hogares en realidad no tienen acceso al crédito Techo Propio, lo que no permite activar la demanda de vivienda formal. Esta falta de acceso se explica directamente por el hecho de que alrededor del 70% de la población económicamente activa del país labora en el sector informal, lo cual, en la gran mayoría de los casos, convierte a estas personas en inelegibles para recibir créditos del sistema financiero peruano, por lo menos a tasas razonables. Dado que para recibir los beneficios contemplados por Techo Propio es imprescindible completar el bono no solo con una inicial (que, como ya vimos, se puede pagar), sino con un crédito hipotecario, el no ser sujeto de crédito simplemente elimina la posibilidad de acceder a dichos beneficios. En palabras de un constructor colombiano citado por Holland (2017): “Para recibir un subsidio, uno debe demostrar que es pobre, y para recibir un crédito, uno debe demostrar que es rico”.

Pero el problema de la producción de vivienda adecuada y asequible en el país no es solo consecuencia de la escasez de ‘demanda formal’ debido a las restricciones de crédito: también existe una escasez de ‘oferta formal’ de vivienda social. Como se ve en el Gráfico 6, los desarrolladores inmobiliarios prácticamente no están produciendo vivienda con precios menores a S/. 120.000 en Lima, y solo producen un número limitado de viviendas de menos de S/. 100.000 en provincias, a pesar de que estas unidades suelen venderse sin problemas.¹⁹ Si esto último es cierto, entonces, ¿por qué no se produce más vivienda social?

Según los desarrolladores consultados para este estudio, la principal restricción para expandir la oferta de vivienda formal es la disponibilidad de suelo urbanizable: en Lima, el elevado precio del

¹⁸ Espinoza y Fort (2020).

¹⁹ De hecho, según Capeco (2019), el retraso de la venta de VIS en Lima es cero, aunque el escaso número de viviendas producidas en este segmento puede ser parte de la explicación.

suelo hace imposible producir vivienda de bajo costo; en provincias, donde suele haber suelo a precios asequibles, el problema es que la mayoría de terrenos disponibles no tienen una zonificación que permita el desarrollo de vivienda social, lo que retrasa sistemáticamente el crecimiento de este tipo de oferta habitacional.

Por otro lado, existen una serie de problemas que encarecen la producción de vivienda, y al encarecerse el producto final, éste se hace menos asequible. En particular, la ausencia de redes de agua y saneamiento en las zonas de expansión de las ciudades, o la limitada capacidad operativa estas en áreas de densificación, obliga a los desarrolladores a hacer inversiones significativas para la provisión de servicios básicos, costos que en última instancia se trasladan al precio de venta de las viviendas.²⁰ Lo mismo ocurre con las demoras ocasionadas en el proceso constructivo por un sistema arbitrario y poco predecible de otorgamiento de licencias, autorizaciones y recepción de obra arbitrario a nivel municipal.

En general, estos problemas y sobrecostos constituyen un desincentivo a la producción de vivienda social, un negocio que, por su misma naturaleza, tiene márgenes de ganancia estrechos y riesgos relativamente altos. Es por ello que muchos desarrolladores optan por producir vivienda para sectores socioeconómicos más altos, donde los márgenes son mayores y el riesgo es más reducido.

En suma, tenemos una oferta que no puede ofrecer viviendas, y una demanda que no puede demandarlas. No sorprende entonces el resultado ilustrado en el Gráfico 6: la enorme mayoría de los sectores socioeconómicos C2 y D (que representan el 38% de la población limeña, y el 45% de la población urbana de provincias) y la totalidad del sector E (7% y 20% de la población, respectivamente) tienen como única alternativa de acceso a la vivienda a la producción informal.

Como se ve, sin embargo, las fallas de mercado que originan esta situación—baja rentabilidad de la VIS y falta de acceso a crédito—tienen soluciones que ya han sido probadas y comprobadas en otros países de la región, y que generan un amplio consenso entre académicos, funcionarios y el sector privado de todas las tendencias. En la siguiente sección se describen, de manera sucinta y esquemática, la naturaleza de estas medidas y su impacto potencial en la activación del mercado formal de vivienda social, es decir, en un encuentro efectivo de la oferta y las demandas potenciales que produzca un círculo virtuoso que reemplace la parálisis actual.

²⁰ Más aun, es muy común que, una vez que el desarrollador inmobiliario ha realizado la inversión en redes de agua, saneamiento y electricidad—incluyendo troncales y otra infraestructura cuyo impacto excede largamente los requerimientos del proyecto—éste se ve en la necesidad de *operar* el servicio, pues la EPS o empresa que tiene la competencia para hacerlo puede demorar años en recepcionar la obra. Sin embargo, los desarrolladores no están autorizados a facturar por la provisión de estos servicios, lo que significa que deben ofrecerlos de manera gratuita.

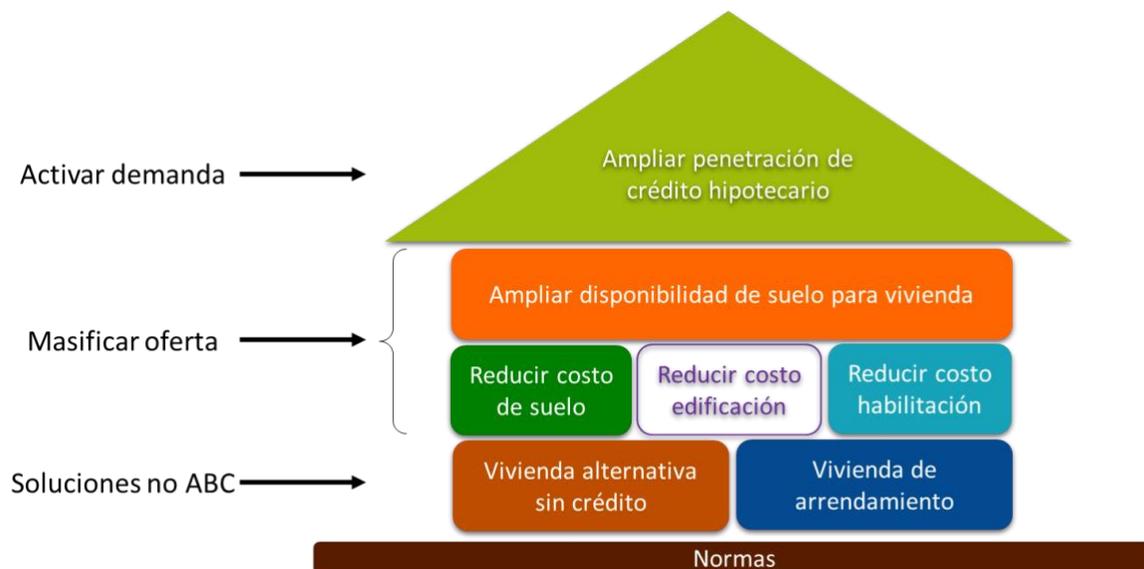
2. Herramientas de gestión para una nueva política de vivienda

Para promover el viraje de la demanda existente hacia la vivienda formal, resulta imprescindible que el crédito hipotecario correspondiente alcance a las familias de bajos recursos o, en su defecto, que existan mecanismos de financiamiento alternativos para permitir que dichos hogares accedan a vivienda digna.

Por otro lado, para promover la oferta de vivienda social, es necesario incrementar la rentabilidad de la producción privada de VIS, lo que sólo puede hacerse de dos maneras: elevando precios de venta—lo que desvirtúa el objetivo de producir VIS; o reduciendo costos. Dado que lo primero es, precisamente, lo que se quiere evitar, la tarea en este campo debe centrarse en abaratar los distintos elementos que componen los costos de producción de vivienda: suelo, habilitación urbana y edificación (incluyendo licencias y autorizaciones).

Finalmente, se necesitan soluciones que vayan más allá de la producción y adquisición de vivienda nueva a través del esquema Ahorro-Bono-Crédito. En tal sentido, es importante generar opciones de adquisición de vivienda con subsidios totales o casi totales, para aquellos sectores de la población que no tienen ninguna posibilidad de acceder a un crédito hipotecario. Asimismo, se requiere promover la creación de una industria de vivienda de alquiler, tanto en predios particulares como a través de inversiones de personas jurídicas, que generen edificaciones especialmente desarrolladas para tal fin, destinadas a la población que, por uno u otro motivo, no esté en condiciones de adquirir vivienda nueva. Todos estos elementos constituyen los objetivos—o ‘ladrillos’—necesarios para construir una nueva política de vivienda nacional, como ilustra el Gráfico 13.

Gráfico 13. Objetivos de una nueva política de vivienda en el Perú



Elaboración: GRADE

A continuación, se describen una serie de políticas y herramientas de gestión que tienen el potencial de ayudar a lograr los objetivos planteados, y que ya han sido aplicadas, de manera relativamente exitosa, en varios países de la región. Los ítems presentados en las siguientes páginas no constituyen ni un inventario exhaustivo de las opciones de política existentes, ni una propuesta de priorización de políticas específicas, sino un esfuerzo por presentar el tipo de medidas concretas que pueden ser la base de una nueva política de vivienda en el país. De hecho, muchos de estos planteamientos pueden tomar varias formas específicas, dependiendo de los detalles de su diseño e implementación. En tal sentido, estas herramientas tendrán que ser evaluadas, priorizadas y adaptadas a la realidad peruana, mediante un proceso de diálogo que involucre a todos los actores relevantes del sector.

Financiamiento

Como ya se ha explicado, el acceso a financiamiento hipotecario es la pieza faltante en los mecanismos establecidos por el Estado para promover la producción de vivienda formal asequible. El problema es que los canales tradicionales para la colocación de créditos hipotecarios tienen dificultades para penetrar de manera substantiva en la enorme cantidad de hogares que generan sus ingresos a través de la economía informal, sea porque su modelo de negocio no se lo permite (banca comercial), o porque tienen patrimonios reducidos que solo soportan líneas de crédito muy limitadas (instituciones financieras intermediarias—IFIs). Ante esta situación, las políticas del Estado peruano que buscan facilitar el acceso de todos los sectores socioeconómicos a vivienda digna tienen dos opciones: o fomentan el desarrollo efectivo de estos y otros canales, o asumen directamente el financiamiento faltante que no puede ser canalizado por el sistema financiero formal. Las medidas que siguen pueden ayudar a abordar ambas alternativas:

- Desarrollar, en coordinación con el sector financiero nacional, una estrategia de “cierre de déficit de vivienda” que facilite la generación de fondos de financiación, y permita a los actores del sistema planificar sus operaciones en el mediano plazo. Al respecto, la experiencia más notable y exitosa en la región es la de Chile, que desde fines de los años 90 logró alinear las políticas nacionales y los intereses de los sectores financiero e inmobiliario para producir VIS de manera masiva, y así erradicar el déficit de vivienda en el país. (Holland, 2017). Para un resumen del funcionamiento del ‘modelo chileno’ en años recientes, ver Anexo 4.
- Modificar la función principal del FMV: de ‘fondear’ créditos a garantizar créditos, ampliando la cobertura para colocaciones en los sectores socioeconómicos que actualmente no acceden a crédito formal. Las garantías deben enfocarse en el cliente final, no en las instituciones financieras.
- Ampliar las líneas de crédito y la capacidad de colocación de las instituciones financieras—IFIs (financieras, cajas, fondos de inversión), mediante la creación de un mercado secundario de deuda hipotecaria.
- Focalización de subsidios del FMV hacia la producción de vivienda nueva para los sectores socioeconómicos más bajos.

Suelo

El suelo presenta dos problemas relacionados que afectan decididamente la viabilidad de la vivienda asequible: su precio y disponibilidad. Un *precio* alto del suelo imposibilita la producción de VIS, incluso utilizando subsidios estatales. Esta es la situación de Lima, por ejemplo, donde la alta demanda (y la extendida competencia de la ocupación informal)²¹ ha elevado el precio del suelo a niveles que terminan absorbiendo prácticamente la totalidad del bono otorgado por Techo Propio. En el caso de provincias, esta situación se replica principalmente en las zonas céntricas y consolidadas de las ciudades, lo que significa que la *disponibilidad* de suelo para la producción de vivienda asequible se concentre en la periferia—algo que no es un problema mayor en varios casos, dadas las limitadas dimensiones de muchas de nuestras ciudades.

En este sentido, el objetivo de las políticas públicas debe ser reducir el precio del suelo adecuado para VIS, incrementar su disponibilidad, y procurar que dicho suelo se distribuya de manera equilibrada en las ciudades, para evitar la creación de comunidades segregadas de vivienda social que no permitan la adecuada integración de su población con el resto de los sistemas urbanos. Para ello, se sugiere evaluar las siguientes medidas:

- Promover la producción de Planes de Desarrollo Urbano (PDU) en las principales ciudades del país, bajo la supervisión del MVCS. Los PDU son los instrumentos clave para definir la expansión, zonificación y usos del suelo. Por tanto, sin este marco es imposible aplicar varios de los instrumentos planteados más adelante, pues estos requieren una definición clara del uso que tendrá cada sector de la ciudad.
- Crear la figura de ‘Planes Estratégicos’ urbanos, que preceden a los PDU allí donde estos no existan o estén en elaboración. Los Planes Estratégicos son instrumentos de planificación intermedia que definan rápidamente cuáles son las áreas de expansión urbana (horizontal y vertical), y facilitan la zonificación correspondiente, para proveer un ordenamiento mínimo incluso cuando no existe un PDU vigente. Este instrumento no existe en la legislación peruana, pero se adapta particularmente bien a las necesidades urbanas de un país que no produce planes de manera oportuna.
- Establecer la declaratoria de ‘Zonas de Desarrollo Prioritario’ que generen incentivos para la construcción de vivienda y usos conexos en un plazo determinado. Este instrumento permite lidiar con el problema de la persistencia de terrenos vacíos en zonas que requieren densificación o desarrollo de vivienda social, estableciendo incentivos negativos—como mayores impuestos a la propiedad, o la obligatoriedad de desarrollar dichos predios en un plazo determinado—para realizar la urbanización o desarrollo de terrenos. Viene siendo aplicado con éxito en Bogotá desde el año 2008. (Maldonado, 2018)
- Crear y aplicar una zonificación específica para VIS, aplicable a terrenos vacíos o subutilizados. Este instrumento permite crear una reserva de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda social en zonas bien ubicadas de la ciudad. Se aplica en varios

²¹ Ver Espinoza y Fort (2020), donde se describe la inflación especulativa del suelo que produce el tráfico informal de tierras en las zonas de periferia.

municipios de Brasil desde el 2001, bajo la denominación de Zonas Especiales de Interés Social—ZEIZ. (Rolnik y Santoro, 2013)

- Simplificar el instrumento de reajuste de suelos para hacerlo más operativo y viable (actualmente se requiere la aprobación del 100% de propietarios involucrados). Este instrumento permite reordenar un territorio para aumentar su capacidad de soporte de vivienda y equipamiento, garantizando beneficios económicos para los propietarios originales y para la ciudad.
- Crear un operador urbano público. Esta entidad pública, de carácter autónomo y régimen privado, es una de las herramientas más utilizadas alrededor del mundo para ayudar a solucionar el problema de generación y gestión de suelo urbano. Sus dos funciones principales son: (i) crear un banco de suelo público (incluyendo inmuebles) destinado a proyectos VIS o mixtos, que sirve también como regulador del precio del suelo urbano; y (ii) actuar como gestor inmobiliario, capaz de encargarse del saneamiento del suelo, generar proyectos de habilitación masiva, y desarrollar APPs que permitan al sector privado y a otros actores clave (como las comunidades campesinas) emprender desarrollos inmobiliarios conjuntos. Este operador público puede, además, estar a cargo de la aplicación y supervisión de los instrumentos urbanos de promoción de VIS planteados en este documento, como las zonas de desarrollo prioritario, el reajuste de suelos, entre otros. Existen múltiples de este tipo de operadores, desde los que son 100% públicos y de carácter nacional (Korea Land and Housing Corporation), hasta entidades vinculadas a gobiernos locales y con participación del sector privado (Metrovivienda en Bogotá—ver Anexo 5—, Empresa de Renovación Urbana y Empresa de Desarrollo Urbano en Medellín, Urbanismo Sao Paulo y Obras Sao Paulo en Brasil).
- Permitir la cesión de suelo público para proyectos de desarrollo de VIS, o su transferencia a valores arancelarios, como mecanismo para viabilizar la producción de vivienda formal asequible. Actualmente, la cesión, o incluso la venta de suelo público a valores arancelarios, no está contemplada en la legislación peruana, a diferencia de lo que ocurre en prácticamente todos los países de la región, especialmente aquellos que cuentan con operadores públicos de suelo urbano.
- Establecer mecanismos de avalúos de referencia previos al anuncio de proyectos de renovación urbana de mediana y gran escala, con el fin de prevenir el incremento especulativo del precio del suelo y garantizar la viabilidad financiera de dichas intervenciones. Mediante este instrumento se permite descontar del precio del suelo adquirido para el proyecto los incrementos ocurridos *como consecuencia* del anuncio del mismo. Los avalúos de referencia se utilizan extensivamente en Bogotá (Smolka y Furtado, 2014).
- Flexibilizar mercado de suelos públicos/privados: Ajustar la legislación pertinente para permitir la compra-venta de suelo entre agentes públicos y privados.

Habilitación

La habilitación urbana, es decir, la provisión (o expansión) de servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad) e infraestructura urbana (pistas, parques, etc.), e incluso el equipamiento urbano (colegios, comisarías, etc.), es una condición necesaria para garantizar que la vivienda producida sea, efectivamente, adecuada y digna. Como resulta evidente, sin embargo, si el desarrollado inmobiliario asume estas inversiones, el costo de las viviendas producidas se elevarán substancialmente.

En tal sentido, la política pública respecto a la habilitación urbana, especialmente aquella destinada a VIS, solo tiene dos opciones: proveer la mayor cantidad posible de servicios e infraestructura a través de inversión pública, o generar compensaciones que permitan al habilitador privado mantener precios de vivienda razonables sin perder rentabilidad.

Sin embargo, la primera opción (provisión gratuita de habilitación) tiene al menos dos problemas: por un lado, los fondos públicos son finitos, por lo que inversiones a costo perdido limitan la capacidad del Estado de ofrecer dichos servicios; por otro lado, es políticamente inviable proveer servicios e infraestructura ‘gratuitos’ solo a zonas donde se produce vivienda formal, lo que inevitablemente llevaría a perpetuar la dinámica actual en la que los intentos del estado por ‘cerrar brechas’ en zonas de ocupación informal es precisamente el principal incentivo para la reproducción de dicha ocupación informal.²² Es por estas razones que se necesita considerar mecanismos para la recuperación de la inversión pública realizada en habilitación, lo que es perfectamente razonable si se toma en cuenta que, además del beneficio directo que ofrece el nuevo servicio o infraestructura que recibe la zona, el valor de los predios beneficiados se eleva considerablemente.

Las posible medidas para lleva a cabo los objetivos de política mencionados aquí son:

- Predictibilidad de la expansión de servicios de agua, saneamiento y electrificación, mediante el alineamiento obligatorio de los planes de inversión públicos y privados y la planificación de la expansión (horizontal y vertical) de la ciudad. La condición necesaria para lograr niveles considerables de predictibilidad es la existencia de Planes de Desarrollo Urbano vigentes—o en su defecto, de los Planes Estratégicos reseñados en la sección anterior. Las entidades estatales y empresas encargadas de la provisión de estos servicios deben estar obligadas a alinear su planificación interna con la planificación de la ciudad, como ya ocurre en la mayoría de países de la región.
- Establecer una ventanilla única para desarrolladores en las entidades proveedoras de servicios de agua, saneamiento y electrificación, de manera que los trámites relacionados con la expansión horizontal y vertical de servicios básicos sean atendidos de manera diferenciada que las gestiones individuales.
- Provisión directa de infraestructura de agua y saneamiento con fondos públicos en zonas de producción de VIS, de acuerdo a lo establecido en los instrumentos de planificación correspondientes. Todos los operadores públicos de suelo urbano de la región cuentan con esta prerrogativa, que permite no solo generar suelo nuevo para desarrollo urbano, sino ofrecer suelo saneado y habilitado, y si es necesario, subsidiado, para el desarrollo masivo de VIS.

²² Para un análisis detallado al respecto, ver Espinoza y Fort (2020).

- Fortalecer los mecanismos de retribución a la inversión privada que desarrolla infraestructura básica pública, para evitar que dichos costos se trasladen al precio de la vivienda. Una alternativa es hacer más operativos los mecanismos de Obras por Impuestos, que actualmente son de muy difícil aplicación, otra es generar APPs con participación del operador público de suelo, como ocurre en otros países de la región.
- Habilitar la figura de operadores especializados, que permite al desarrollador urbano operar temporalmente los servicios de agua y saneamiento allí donde la entidad encargada de proveerlos no tiene capacidad de hacerlo. Esta figura legal está contemplada en la legislación actual, pero con ciertas restricciones que dificultan su aplicación en las zonas de expansión urbana de las ciudades grandes y medianas del país.
- Establecer mecanismos de recuperación de inversión pública en servicios e infraestructura, como contribuciones por mejoras por infraestructura pública específica. Este instrumento reduce los incentivos a la ocupación informal—que asume que recibirá infraestructura gratuita del Estado—y genera más recursos disponibles para dicho tipo de inversiones. Existe una gran cantidad de variaciones en los instrumentos de este tipo, que son aplicados de una u otra manera en todos los países de la región (Borrero y Rojas, 2020). La normativa urbana contempla esta figura desde hace décadas, aunque su aplicación ha sido extremadamente limitada debido a problemas con la reglamentación local y nacional para su utilización.

Edificación

Los parámetros urbanísticos y edificatorios definen qué uso se le puede dar a un terreno y cuál es la intensidad de dicho uso. En otras palabras, esos parámetros determinan cuánto valor se puede extraer al suelo y, por tanto, afectan directamente la rentabilidad de los proyectos de vivienda. Contrariamente a lo que ocurre con las medidas propuestas para los temas del suelo y la habilitación, que requieren acciones específicas además de instrumentos legales, los parámetros constituyen un simple acto administrativo que otorga derechos edificatorios, que pueden tener una mayor flexibilidad y presteza en su aplicación.

De hecho, el proceso de solicitud y aprobación de licencias y autorizaciones para la actividad edificatoria, al no estar claramente delimitado a nivel administrativo, genera sobrecostos significativos para el desarrollador, costos que son, en última instancia, trasladados al precio de la vivienda producida. Bajo estas circunstancias, entonces, el proceso formal de producción de vivienda dificulta la producción de vivienda de bajo costo.

Las medidas señaladas a continuación pueden facilitar la construcción de VIS, manteniendo un equilibrio que garantice que la vivienda producida (y la población atendida por esta) no exceda la capacidad de soporte del área de la ciudad donde esta se encuentra, y eliminando los sobrecostos producidos por el proceso administrativo en cuestión:

- Revisar los parámetros urbanísticos existentes, y reemplazarlos por un instrumento que permita alcanzar tres objetivos simultáneos de manera eficiente: promover la densificación de la ciudad, armonizar dicha densificación con la capacidad de soporte del entorno, y

operativizar la transferencia de derechos de edificación en el marco de los incentivos para la producción de VIS. Si bien existen varios instrumentos para definir los parámetros urbanísticos permitidos, cada uno con sus pros y contras (alturas, coeficientes, índices, etc.), lo cierto es que sin una definición clara de este elemento no es posible desarrollar un mercado secundario de derechos de edificación, lo que limita la aplicabilidad de varios de los instrumentos planteados en este documento. En el Perú, la legislación actual contempla la utilización de Derechos Adicionales de Edificación Transferible, que no son aplicables a VIS y resultan una herramienta rígida—en parte debido a las dificultades existentes para determinar la naturaleza de los derechos a ser transferidos.

- Generar mecanismos de compensación edificatoria para la producción de VIS, como la zonificación mixta, que permite, por ejemplo, incluir usos comerciales que hagan económicamente viable la producción de VIS.
- Introducir mecanismos para la inclusión de cuotas de VIS en determinados proyectos inmobiliarios, sujeto a incentivos y compensaciones en derechos edificatorios. Este instrumento, conocido generalmente como zonificación inclusiva. Un caso interesante de esta práctica son los Proyectos de Integración Social (PIS) implementados en Chile, que contemplan un subsidio hogares de sectores medios que adquieren vivienda en proyectos en los que se incluye una cuota de VIS (Smolka y Furtado, 2014).
- Generar incentivos tributarios (IGV, Renta) para proyectos de producción de VIS y vivienda de alquiler de largo plazo (ver más adelante). Este tipo de incentivos están presentes en varios países de la región, dado el interés de los estados por proveer vivienda asequible a toda su población. Ver Anexo 6 para una reseña de los casos de Colombia y Chile.
- Desarrollar modelos estandarizados optativos, preaprobados para la producción de VIS, de manera que el desarrollador puede reducir tiempos en los procesos de licencias y autorizaciones (en caso elija utilizar dichos modelos). Estos modelos pueden incluir estructuras para la oferta de VIS progresiva, un modelo que aprovecha la larga tradición de autoconstrucción en el Perú, y permite reducir los costos mismos de la construcción, produciendo vivienda básica mucho más barata que las que ofrece el mercado actualmente. (ver Anexo 7 para una experiencia reciente en Chile). Para este último caso se requiere modificar la normativa vigente para autorizar este tipo de construcciones para la oferta formal de vivienda.
- Ordenar la normativa vigente de licencias y autorizaciones, de manera que el proceso constructivo pueda apoyarse en un sistema regulatorio predecible y eficiente, y habilitar el silencio administrativo positivo para dichos procedimientos. La manera más directa de implementar esta medida general, es a través de una ley de edificaciones y habilitaciones urbanas, que establezca claramente los procedimientos administrativos involucrados en la producción de vivienda formal, y permita alinear el cúmulo de normas municipales que los gobiernan.

Vivienda de alquiler o arrendamiento

Todas las medidas reseñadas en las páginas previas se orientan a promover la oferta y la demanda de vivienda formal nueva. Sin embargo, existe una porción importante de la población que, o no cuenta con recursos, o no se encuentra en el momento oportuno para asumir el proyecto personal de largo plazo que supone adquirir una casa nueva. Este es el caso particular de los jóvenes, que típicamente esperan por lo menos hasta la mitad de sus treintas para tomar la decisión de adquirir una vivienda. Esta población, y otras que no tienen interés o posibilidades de dar este paso, también requiere una alternativa de vivienda que se adecúe a sus requerimientos. Es en este espacio que surge la necesidad de desarrollar una industria de vivienda de alquiler, tanto en predios particulares como a través de inversiones de personas jurídicas—que generen edificaciones especialmente desarrolladas para tal fin. Para ello, se plantean las siguientes alternativas de política:

- Subsidiar vivienda de alquiler, tanto en predios particulares como en edificaciones especialmente desarrolladas para tal fin, especialmente para la población joven que aún no está en condiciones de optar por la adquisición de una vivienda. La herramienta más adecuada para aplicar estos subsidios es a través de un Bono de Arrendamiento. (Ver Anexo 4 para algunos detalles de esta herramienta en Chile)
- Crear líneas de financiamiento especiales, a través de FMV, dirigidas exclusivamente a proyectos de vivienda de alquiler.
- Crear y aplicar una zonificación especial para vivienda de alquiler, que promueva el desarrollo de vivienda de alta densidad destinada exclusivamente a este fin.

Vivienda sin crédito

Incluso si se solucionan todos los problemas de acceso a crédito mencionados más arriba (para la adquisición de vivienda nueva), y se desarrolla una industria de vivienda de alquiler asequible, no cabe duda que aun existirá un sector de la población que no tendrá las condiciones económicas mínimas para acceder a ese tipo de soluciones. Para este segmento, las soluciones habitacionales deben darse por fuera del esquema de ahorro-bono-crédito, aproximándose más a una figura de entrega de vivienda gratuita. Si este sector no es atendido adecuadamente, su única alternativa seguirá siendo la producción informal de vivienda, especialmente a través de la ocupación informal de suelo. En tal sentido, debe considerarse lo siguiente:

- Crear mecanismos para permitir la adquisición de vivienda sin crédito, financiada totalmente con fondos públicos, destinada a los sectores de la población que no tienen la posibilidad de acceder al crédito por su situación socioeconómica (e.g. el sector E de provincias). El esquema colombiano de vivienda gratuita se describe en el Anexo 8.

Normativa general

La mayoría de propuestas desarrolladas en las páginas previas requieren, por un lado, modificar y reordenar la legislación urbana existente en el país, y por el otro, fortalecer los instrumentos básicos que operativizan dicha normativa, en particular los Planes de Desarrollo Urbano. En la actualidad, existen más de 50 normas de alcance nacional (leyes, decretos supremos, entre otros) que regulan

directamente la producción de vivienda (formal) en el Perú.²³ Más aun, dado que son los gobiernos locales los que tienen las competencias específicas sobre el tema, la maraña normativa se repite tanto a nivel provincial como a nivel distrital—por ejemplo, en Lima metropolitana también existen más de 50 ordenanzas y directivas que afectan la actividad edificatoria habitacional. Como es natural, la proliferación de normas generales y específicas en los tres niveles de gobierno ha generado un cuerpo regulatorio extremadamente complejo, contradictorio y lleno de vacíos legales.

El sistema normativo actual genera una constante incertidumbre sobre requisitos, condiciones y reglamentos a cumplir en todos los sistemas urbanos, lo que genera dos problemas para el tema que nos atañe: existe poca predictibilidad en el funcionamiento del sistema, que suele variar de localidad en localidad, y de autoridad en autoridad, lo que eleva significativamente los costos de gestionar; y dificulta la aplicación de los instrumentos de gestión urbana existentes, dadas las contradicciones internas de la normativa vigente, lo que impide utilizarlos para el objetivo de promover la producción de vivienda formal en general, y de VIS en particular.

Por otro lado, los instrumentos de planificación urbana, que son los que permiten poner en práctica los alcances establecidos en la legislación, incluidos los instrumentos de gestión urbana, simplemente no tienen el peso legal para orientar efectivamente el crecimiento y funcionamiento de las ciudades en el Perú. De hecho, la gran mayoría de nuestras ciudades, ni siquiera cuenta con un PDU—o lo tienen desactualizado.

En tal sentido, se deben considerar una serie de medidas que permitan no solo ordenar y optimizar el cuerpo normativo actual, e incluir de manera adecuada los instrumentos de gestión urbana propuestos en las otras secciones de este documento, sino fortalecer los medios para hacer efectiva su ejecución:

- Leyes generales de Desarrollo Urbano, Suelo, Habitación urbana, Vivienda de Interés Social, y Vivienda de Arrendamiento. La formulación y promulgación de este conjunto de leyes—que pueden ser trabajadas de manera individual o conjunta—es la manera más eficiente y efectiva de ordenar y mejorar el cuerpo normativo que regula la producción de vivienda formal en el país. Estas leyes debe incluir todos los instrumentos de gestión urbana incluidos en este documento, así como los marcos regulatorios generales para cada faceta de la producción de suelo, vivienda y ciudad. Es importante que las leyes contemplen los mecanismos que permitan que exista un correlato entre los instrumentos de planificación, la regulación complementaria, y los actos administrativos, de manera que estos conformen un cuerpo normativo coherente.
- Fortalecer los Planes de Desarrollo Urbano: Los planes urbanos son los instrumentos de gestión urbana que ‘aterrizan’ la normativa general a decisiones concretas. Por ello, es absolutamente necesario que los planes urbanos, en particular los Planes de Desarrollo Urbano Metropolitanos y Distritales ocupen finalmente un rol central en la gestión de las ciudades, y en particular en el ordenamiento de la producción de vivienda en general. Para ello, se propone lo siguiente:
 - Elaborar inmediatamente los PDUs en todas las ciudades principales del país que no cuenten con uno, con financiamiento y supervisión directa del MVCS.

²³ La vivienda informal, que representa dos tercios de la oferta anual de vivienda en el país, por definición no responde a esta normativa.

- Utilizar el Programa de Incentivos Municipales del MEF para premiar con recursos financieros a los municipios que actualicen sus instrumentos de planificación locales, incluyendo PDUs y catastros.
- Darle a los PDUs un carácter vinculante sobre la ejecución de proyectos de habilitación urbana con recursos públicos.
- Involucrar a gobiernos locales en la promoción de VIS, mediante la identificación y zonificación de suelo disponible en su circunscripción.

La aplicación coherente de estas medidas en un periodo relativamente corto significaría un golpe de timón histórico en la conducción de la política de vivienda del Perú, y generaría una situación en la que todos ganan: la economía en general se dinamizaría, gracias al incremento substancial de la construcción de viviendas; las familias más humildes finalmente tendrían la opción de gozar de los beneficios que ofrecen unas condiciones de habitabilidad adecuadas desde su juventud; el Estado utilizaría sus recursos de manera más eficiente; la sociedad en general se beneficiaría de un crecimiento más ordenado y racional de sus ciudades, lo que las haría más productivas; y, finalmente, los políticos encargados de la implementación de este cambio de rumbo no solo recibirán el crédito de haber dado un paso firme hacia la formalización de la economía, sino que gozarán de la popularidad que los programas masivos de vivienda social siempre generan (Holland, 2017).

Es cierto que la implementación de estas medidas no será sencilla, y que hay muchos detalles al interior de cada una de ellas que deberán ser discutidas y negociadas entre los actores relevantes, especialmente el Estado y el sector privado (financiero e inmobiliario). Pero no se debe perder de vista que estamos frente a una inesperada ventana de oportunidad que no se volverá a repetir en muchos años: la reciente aprobación de la ley que amplía el plazo de titulación de ocupaciones informales implica que habrá un periodo en que las presiones para volver a hacerlo disminuirán—este es el momento preciso para cambiar el curso de la historia de la vivienda en el Perú, y para desplazar a la vivienda informal en favor de la producción formal.

Bibliografía

APEIM (2018). Niveles socioeconómicos 2018. Lima: APEIM.

ARAVENA, Felipe; RAMIREZ, Jahel; ESCARE, Karla. Acciones en convivencia escolar de equipos directivos y líderes escolares en Chile:¿ Qué?¿ Con quiénes? y¿ Dónde?. *Perspectiva Educacional*, 2020, vol. 59, no 2, p. 45-65.

Barreda, José y Deniel Ramirez-Corzo. Lima: consolidación y expansión de una ciudad popular. *Perú Hoy*, 2004, vol. 6, p. 199-218.

Blanco, Andrés, et al (2012). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. New York: Inter American Development Bank.

Borrero y Rojas (2020). Contribución de mejoras en América Latina: Experiencias, desafíos y oportunidades. Lincoln Institute of Land Policy.

Calderón, Julio. (2005). La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX. Lima, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM.

Calderón, Julio. (2013). Los pobres urbanos y la propiedad. Editorial Académica Española, Madrid.

Calderón, Julio (2009). Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas. *Centro-h*, (3), 47-62.

Calderón, Julio (2015). Calderon, J. (2015). Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 41(122).

CAPECO (2019). 24º Estudio de mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana. Lima: CAPECO.

De Soto, Hernando. El otro sendero: la revolucion informal. Prologo de Mario Vargas Llosa. Editorial Diana, 1989.

Dipasquale, Denise, and Edward L Glaeser. 1999. "Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens?" *Journal of Urban Economics* 45(1): 354–84.

Driant, Jean Claude (1991). "Lima: Institut Francais d Etudes Andines."

Espinoza, Alvaro y Ricardo Fort (2020). Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú, 2001-2018. Lima: Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, Grupo de Análisis para el Desarrollo.

FERNÁNDEZ MALDONADO, Ana María. Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda. Revisitando a Turner y de Soto. *Revista de Estudios sobre Vivienda (WASI)*, 2 (3), 2015, 2015.

Fernández-Maldonado, A. M. (2008). Expanding networks for the urban poor: Water and telecommunications services in Lima, Peru. *Geoforum*, 39(6), 1884-1896.

Fernández-Maldonado, A. M., & Bredenoord, J. (2010). Progressive housing approaches in the current Peruvian policies. *Habitat International*, 34(3), 342-350.

Ferreyra, M. y Mark Roberts, Eds. (2018). *Raising the bar for productive cities in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Field, E., & Torero, M. (2006). Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program. Working paper, Department of Economics, Harvard University, Cambridge, MA.

Fondo Mi Vivienda (2020). Información del mercado inmobiliario y estadísticas. En: <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/promotores-construtores/pagina.aspx?idpage=120>

Gaviria, Alejandro, and Jorge Tovar. 2011. "El potencial de la política de vivienda en Colombia." Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Gordyn, B., Nieves, A. R., Floreán, D. P., Aportela, F., Magalhães, I., & Tollin, N. (2018). *Vivienda y ODS en México*.

Haurin, Donald R., Toby L. Parcel, and R. Jean Haurin. 2002. "Does Homeownership Affect Child Outcomes?" *Real Estate Economics* 30(4): 635–66.

Haymes-López, F. V., & Peláez-Cruz-del-Castillo, E. F. (2017). La obra de Enace, el epílogo de la vivienda social construida por el Estado. *Limaq*, (003), 129-142.

Hidalgo, Rodrigo, et al. *Estado y propiedad: La política de vivienda social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile*. 2017.

Holland, A. C. (2017). *Forbearance as redistribution: The politics of informal welfare in Latin America*. Cambridge University Press.

Rolnik, Raquel y Paula Santoro. 2013. *Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo*.

Romero, J. Q., Ávila, T. A., & Makedonski, P. M. (2005). El problema de la vivienda en el Perú, retos y perspectivas. *Revista invi*, 20(53).

Rossi, Peter H, and Eleanor Weber. 1996. "The Social Benefits of Homeownership: Empirical Evidence from National Surveys." *Housing Policy Debate* 7(1990): 1–36.

SBS (2020). Costo y rendimiento de productos financieros. En: <https://www.sbs.gob.pe/app/retasas/paginas/retasasInicio.aspx?p=C>

Shapiro, Jesse M., and Edward L. Glaeser. 2003. "The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction." *Tax Policy and the Economy* 17(1): 37–82

Smolka, Martim y Fernanda Furtado (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.

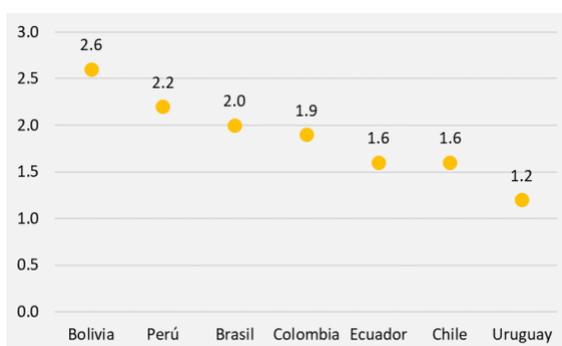
Turner, J. F. (2018). Autoconstrucción: Por una autonomía del habitar. *Musica*, 400, 4.

Anexos

Anexo 1. Ciudades, productividad e informalidad

La urbanización es, probablemente, el proyecto más grande emprendido por la humanidad desde el siglo pasado, un proyecto que implica un desarrollo vasto y sostenido de infraestructura, flujos migratorios sin precedentes, y el surgimiento de necesidades, servicios y oportunidades siempre nuevos. Pero el impacto del proceso de urbanización va mucho más allá del movimiento masivo de inversiones, bienes y personas: el auge de las ciudades produce economías de aglomeración gracias a la proximidad entre trabajadores y empresas, que crean mercados laborales más dinámicos y diversos, cadenas logísticas diversificadas y especializadas; generan grandes mercados de consumo; y permiten el nacimiento y propagación acelerada de ideas e innovaciones. Es por todo ello que las ciudades son más productivas y creativas que sus contrapartes rurales, lo que se refleja, por ejemplo, en los mayores salarios que se pagan en las ciudades (pues los trabajadores urbanos son más productivos).

Gráfico A1. Ratio de salarios urbanos/salarios rurales



Fuente: Ferreyra y Roberts (2018)

Sin embargo, conforme aumentan el tamaño y la intensidad de las actividades en un área urbana,²⁴ la ciudad produce costos de congestión que afectan negativamente su productividad: vías e infraestructura pública atestados de vehículos y gente, polución y suciedad acumulada, más conflicto y crimen. Evidentemente, todo esto eleva los costos de vida de la población y los costos operativos de las empresas.

Todas las ciudades enfrentan tanto economías de aglomeración positivas como costos de congestión negativos, pero el balance neto de estas fuerzas depende, en gran medida, de la calidad de la gobernanza urbana y de su capacidad para gestionar la congestión, producir infraestructura y servicios adecuados y oportunos, y generar un ambiente propicio para el aprovechamiento de las oportunidades que genera la urbanización.

²⁴ De hecho, mientras más productiva sea una ciudad, más población atraerá, y más rápido crecerá.

Recuadro A1. Características óptimas de la ciudad

Actualmente existe un consenso bastante extendido entre organizaciones académicas, multilaterales y gubernamentales respecto a las **características óptimas de una ciudad** para aprovechar las ganancias en productividad generadas por las economías de aglomeración y reducir los costos de congestión que genera el crecimiento del área urbana. Dichas características, recogidas en la Nueva Agenda Urbana (NAU) aprobada por 167 países en 2016, pueden resumirse así:

Tabla A1. Características óptimas de las ciudades

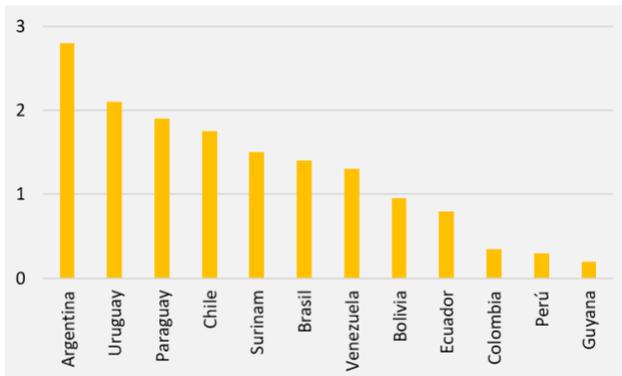
1. Compactas:	Densidad de 150 hab/ha
2. Conectadas:	Movilidad multimodal
3. Abiertas:	30-35% del área para vías; 15-20% del área para espacio público.
4. Integradas:	40% para usos económicos, menos de 10% de zonas de uso único
5. Incluyentes:	Al menos 20% de viviendas es social

Fuente: ONU-Habitat (2020)

Es importantes señalar, como reconoce la NAU, que esto no constituye una receta única, y que cada urbe tiene sus propias particularidades y requerimientos para funcionar de la mejor manera posible. Por ejemplo, existe evidencia de ciudades extensas, poco compactas, que mantienen un alto nivel de

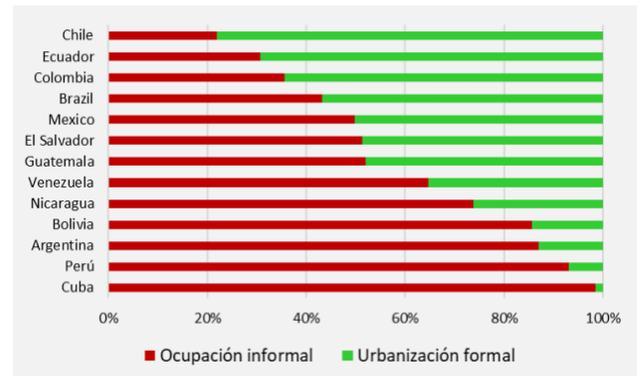
En tal sentido, como muestra el Gráfico A2, las ciudades del Perú son poco productivas en comparación con las áreas urbanas del resto de la región. Aunque son muchas las razones que pueden explicar este resultado, no cabe duda que una de las principales causas de la baja productividad de las urbes peruanas es su modelo de crecimiento, basado en la ocupación informal del territorio.

Gráfico A2. Productividad media de las áreas urbanas en Sudamérica



Fuente: Ferreyra y Roberts (2018)

Gráfico A3. Tipo de expansión de las áreas urbanas en Sudamérica, 2000-2018



Fuente: Espinoza y Fort (2020)

Según un estudio reciente (Espinoza y Fort, 2020), el 93% de la expansión urbana acumulada en las 43 ciudades más grandes del Perú durante este siglo corresponde a ocupaciones informales, es decir, áreas donde las viviendas se erigieron *antes* de que se instalaran los servicios e infraestructura básicos). Como se ve en el Gráfico A3, esto nos convierte en uno de los países con ciudades estructuralmente más informales de toda la región.

El problema de este modelo de expansión urbana es doble. Por un lado, la ocupación informal rara vez se ajusta a alguna lógica mayor, planificada, del desarrollo de la ciudad, lo que significa que el crecimiento urbano tiende a ser caótico, sin ningún fundamento estructural. Esto resulta en una forma urbana que ni cuenta con infraestructura adecuada, ni tiene una distribución coherente de servicios y densidades.

Así, como se puede observar en la Tabla A2, en el año 2012 más de la mitad de la población de las principales ciudades peruanas vivía en barrios urbanos marginales²⁵ (INEI, 2012); al menos el 46% de las vías de dichas urbes no estaban pavimentadas; el promedio de áreas verdes por habitante era de 1,6 m² (muy por debajo de los 9m² recomendados por la OMS); y las densidades de las áreas urbanas del país rondan los 70 habitantes por hectárea, menos de la mitad de lo recomendado por ONU Habitat. En otras palabras, este modelo de construcción de ciudad prácticamente garantiza que no se alcance ninguna de las características planteadas en la sección anterior para maximizar las economías de aglomeración y reducir los costos de congestión. Por ello, la expansión informal genera ciudades poco productivas.

Por otro lado, la ocupación informal de la tierra significa, por definición, que las familias asentadas en dichas áreas no tendrán acceso a servicios básicos e infraestructura adecuados (por ejemplo, agua corriente, alcantarillado, caminos pavimentados) durante mucho tiempo²⁶, lo que afecta directamente su calidad de vida, reduce sus oportunidades de desarrollo social y económico y, en última instancia, genera una especie de exclusión espacial que constituye una trampa de pobreza a largo plazo. La misma Tabla A2 muestra las importantes brechas de cobertura servicios básicos que afectan a las ciudades peruanas, especialmente a las familias que viven en ocupaciones informales.

Es importante notar que las carencias mencionadas generan también enormes costos económicos directos para los hogares: la falta de acceso a agua potable de red pública no solo implica pagar mayores precios por el abastecimiento vía camión cisterna, sino que genera una mayor prevalencia de enfermedades infecciosas (por el consumo de agua de mala calidad) que incrementan los gastos médicos del hogar y multiplican los días de trabajo y escuela perdidos por temas de salud; la falta de vías de acceso adecuadas no solo encarece el transporte público disponible (e.g. mototaxis), sino que eleva la cantidad de tiempo invertido por las personas en transporte, tiempo que no pueden dedicar a otras actividades productivas; la ausencia de espacios públicos adecuados y de puestos policiales (o de serenazgo) genera mayor inseguridad ciudadana, etc.

²⁵ Según el INEI, un barrio urbano-marginal (BUM), es un núcleo urbano caracterizado, por presentar altos niveles de pobreza monetaria y no monetaria y carecer, total o parcialmente, de servicios de infraestructura y de servicios de equipamiento.

²⁶ El tiempo promedio de espera para la instalación de conexiones de agua y alcantarillado en una ocupación informal es de 14 años, según Espinoza y Fort (2020).

Tabla A2: Indicadores de estructura urbana y acceso a servicios en 40 ciudades peruanas

Ciudad	Estructura Urbana				Acceso a servicios		
	Densidad promedio, 2017 (habs/ha)	Población en BUM, 2012 (%)	Area verde por hab, 2016 (m ²)	Vías sin pavimento, 2012 (%)	Cobertura agua, 2017 (%)	Cobertura desagüe, 2017 (%)	Cobertura telecomun, 2017 (%)
Lima	102	52	3.3	42	90	88	88
Arequipa	54	89	2.1	75	95	82	92
Trujillo	88	9	2.3	8	81	75	74
Chepén	97	35	0.4	25	81	66	66
Piura	74	97	0.7	74	88	74	80
Huancayo	66	18	1.4	13	89	81	83
Cusco	78	46	1.4	33	96	93	92
Iquitos	94	100	2.3	96	74	60	66
Chiclayo	77	54	1.3	62	83	76	79
Pucallpa	46	71	1.8	48	77	36	71
Ica	62	25	1.6	20	94	80	83
Tacna	28	54	3.4	56	91	81	93
Ayacucho	74	44	1.6	44	97	84	90
Huánuco	94	42	0.9	38	86	79	83
Cajamarca	68	48	2.6	25	88	68	83
Sullana	92	83	0.4	89	73	69	65
Chimbote	57	75	2.4	55	85	78	87
Huacho-Huaura	81	18	0.3	19	86	81	88
Tarapoto	60	39	2.9	23	92	79	92
Puno	55	19	0.5	15	85	81	89
Pisco	60	20	0.8	44	74	58	72
Huaraz	103	3	0.6	1	90	76	83
Tumbes	82	90	0.3	90	87	76	76
Talara	86	92	0.8	79	81	81	69
Puerto Maldonado	41	40	3.0	34	87	60	86
Paita	61	88	0.6	90	73	46	74
Ilo	42	79	0.6	81	96	85	94
Abancay	66	61	3.3	46	94	85	89
Moquegua	50	31	5.4	28	91	75	93
Cañete	80	24	0.0	42	39	36	34
Barranca	73	24	1.5	18	91	82	81
Yurimaguas	62	56	0.3	38	63	45	60
Tingo María	60	75	0.5	68	76	50	72
Andahuaylas	48	71	0.4	69	90	55	67
Catacaos	65	41	0.3	48	77	43	53
Moyobamba	50	11	1.8	9	81	54	83
Ferreñafe	94	98	2.5	88	83	82	76
Chincha	98	29	2.0	27	80	75	74
Tarma	90	5	0.9	4	91	76	83
Cerro de Pasco	81	100	3.9	78	70	77	90
Pomedio	71	51	1.6	46	84	71	79

Fuentes: Censo Nacional de Población y Vivienda 2017; INEI (2012); Espinoza y Fort (2020); Registro Nacional de Municipalidades (2016).
Elaboración propia.

Por el lado de la sociedad en su conjunto, las pérdidas de productividad de la economía de la ciudad generadas por la expansión informal, sumados a los altos costos de ‘cerrar las brechas’ de servicios e infraestructura (instalar agua, saneamiento y vías en una zona ocupada es mucho más caro que hacerlo en una zona vacía), añaden importantes pérdidas económicas directas y potenciales.

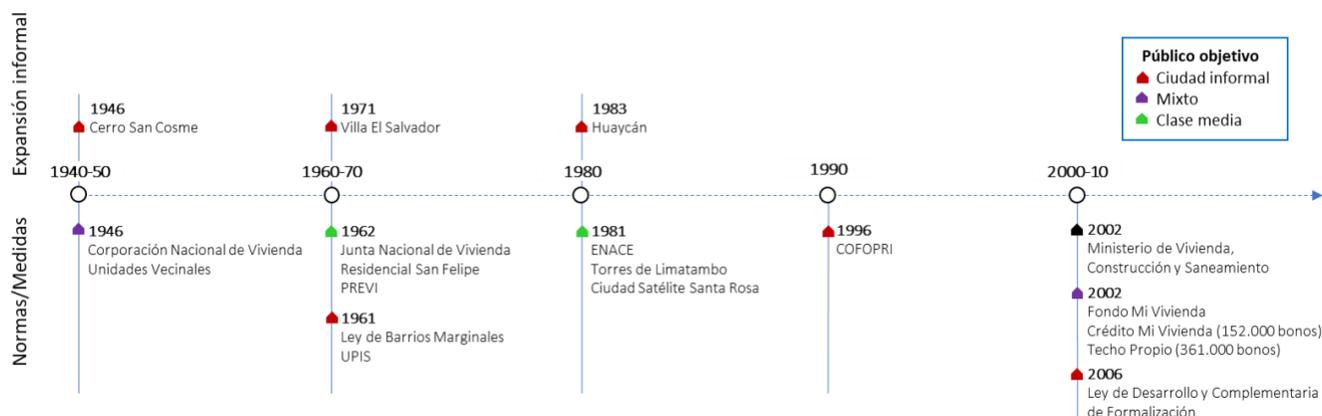
En suma, la expansión urbana informal es sumamente costosa para todos—con la excepción de un pequeño grupo de actores, como veremos en la sección 6—lo que nos lleva a preguntarnos, ¿por qué tanta gente opta por la informalidad? Como se muestra en la siguiente sección, la respuesta a esta pregunta se relaciona directamente con la incapacidad del mercado de vivienda nacional, y las políticas públicas que lo gobiernan, de producir suficiente vivienda adecuada y asequible.

Anexo 2: La dualidad de la política de vivienda peruana

Los antecedentes en las políticas de vivienda social promovidas por el Estado durante el siglo XX las encontramos en los Barrios Obreros construidos entre los años 1930 y 1940 en Lima. Estas primeras iniciativas respondieron al crecimiento urbano generado por la incipiente industrialización, que llevó a la tugurización del Centro de Lima (Haymes y Peláez, 2017).

A partir de los años 40, la explosión del crecimiento demográfico inició un proceso que cambiaría por completo el rostro urbano. La aparición de las primeras “Barriadas” se produjo en la periferia de la ciudad tradicional: los cerros que bordean el Centro de Lima y los márgenes del río Rímac son los primeros focos de surgimiento de estos asentamientos humanos (Driant, 1991). A partir de ese momento, el crecimiento de la ciudad se bifurcó: mientras el gobierno optaba por la provisión directa de vivienda a través de las Unidades Vecinales desarrolladas por la Corporación Nacional de Vivienda a partir de 1946 (fernand et al, 2005), la expansión informal a través de invasiones en áreas de bajo o nulo valor se aceleraba (Barreda y Ramirez-Corzo, 2004), desbordando la capacidad de respuesta del Estado.

Imagen A1. Principales hitos en la evolución de la política de vivienda del Perú



Fuentes: Haymes y Pelaez (2017), Driant (1991), Quispe et al. (2005), Barreda y Ramirez-Corzo (2004), Calderón (2013), Fernandez-Maldonado (2015).

Elaboración propia.

A partir de 1961, con la dación de la Ley 13517 de Remodelación, Saneamiento y Legalización de Barrios Marginales, se cambió el enfoque frente a estos asentamientos informales, iniciándose un período de “Barriadas Planeadas”, con el surgimiento de las Urbanizaciones Populares de Interés Social – UPIS. Con esta norma, el Estado reconocía las barriadas existentes, prohibía nuevas invasiones y planificaba la expansión de estas barriadas, prometiendo *explícitamente* la provisión de servicios e infraestructura, así como la integración con la ciudad (Calderón, 2005). No obstante, el Estado no pudo cumplir con los objetivos de la norma, por lo que los asentamientos informales siguieron apareciendo y expandiéndose (Fernández Maldonado, 2015).

A partir de este período consolida un doble enfoque en la creación de vivienda en el Perú. El desarrollo de vivienda formal, liderado por empresas públicas, se dirige sobre todo a la clase media, a través de la Junta Nacional de Vivienda (JNV) en los 60s y 70s, y de la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) en los 80s. A la par, la ciudad siguió expandiéndose a través de asentamientos

informales, dejándose a la misma población la provisión de vivienda mediante la autoconstrucción, con la promesa *implícita* del Estado de proveer servicios e infraestructura de manera paulatina.

En suma, como muestra la Imagen A1, en el medio siglo comprendido entre 1940 y 1990, la política de vivienda del Estado Peruano había transitado de unos intentos iniciales por proveer vivienda social, a una situación en la que existían dos políticas *de facto*: provisión directa de vivienda a las clases medias, y un régimen paralelo que toleraba la ocupación informal/ilegal del suelo como una manera de ofrecer soluciones de habitabilidad para los estratos más pobres.

A partir de inicios de los años 90, las políticas de vivienda en el Perú dan un giro radical, descartándose los esfuerzos de provisión directa por parte del Estado, y enfocándose en la producción privada de vivienda, tanto social como convencional, apoyada en el sistema financiero— es decir, el mercado como solución.

Esta visión general, vigente en la actualidad, mantuvo la dicotomía de dos sistemas paralelos de generación de vivienda observada antes de las reformas de cambio de siglo, aunque con una configuración más compleja: por un lado, se puso énfasis en la formalización y titulación de asentamientos informales, bajo la idea que, una vez contasen con títulos de propiedad, se generaría un mercado de vivienda dinámico en dichos sectores; por otro lado, se introdujo una política de subsidios que busca promover la creación de vivienda accesible a los sectores de la población que no podían obtener la misma a través del crédito tradicional, incluyendo sectores socioeconómicos medios y bajos.

Respecto a la formalización de la propiedad en asentamientos informales, en 1996 se crea COFOPRI siguiendo los planteamientos de De Soto (1989). Según esta visión, la seguridad en la tenencia otorgada por la titulación incentivaría a los nuevos propietarios invertir en la construcción o el mejoramiento de sus viviendas. De la misma manera, tener un título seguro (y registrado), permitiría la utilización de la propiedad como garantía para la obtención de créditos (Fernández Maldonado, 2010).

Desde su creación, COFOPRI ha entregado alrededor de 3 millones de títulos en ciudades de todo el país, pero las esperanzas de que esto generaría un mercado de vivienda más dinámico que el ya existente en condiciones de informalidad (antes de la titulación), así como un mayor acceso al crédito en los sectores beneficiados se han visto largamente defraudadas (Field y Torero, 2006; Calderón, 2009). Es más, a partir de la aprobación de la Ley de Desarrollo y Complementaria de la Formalización, en 2006, ya ni siquiera es necesario contar con título de propiedad para obtener servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad, lo que genera derechos de propiedad *de facto* que desvirtúan la lógica de la titulación generalizada—y mas bien, crean incentivos para la reproducción de la oferta de lotes informales, como se verá en la sección 6 de este documento (Espinoza y Fort, 2020).

Anexo 3. El esquema Ahorro, Bono, Crédito en el Perú

Siguiendo la política de “subsidio habitacional” empleada en Chile desde finales de los años 80, a partir del año 2002 se instauró un sistema de subsidios bajo el esquema Ahorro-Bono-Crédito (ABC), que implicaba la provisión del Estado de un subsidio directo para la adquisición de vivienda a aquellos beneficiarios que lograsen demostrar un nivel de ahorros. El monto de adquisición no cubierto por el subsidio sería financiado por la banca privada. La producción de la vivienda se encontraba a cargo de empresas constructoras privadas, financiadas a través de los fondos estatales provenientes del Fondo MiVivienda—que en 2005 se convertiría en una empresa estatal de derecho privado (Fernández Maldonado, 2015). El Fondo MiVivienda administra principalmente dos tipos de productos:

- Los créditos MiVivienda (en la actualidad, Nuevo Crédito MiVivienda), dirigidos a sectores medios. Este crédito fue complementado con el Bono de Buen Pagador (creado por Ley 29033) destinado a aquéllos que cumplan con el pago oportuno del crédito MiVivienda.
- Para los sectores de menos recursos, se creó el Programa Techo Propio, complementado por el Bono Familiar Habitacional (Ley 27829). Estos bonos fueron divididos en tres grandes modalidades: Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), Construcción en Sitio Propio (CSP) y Mejoramiento de Vivienda (MV).²⁷

De forma complementaria, a efectos de intentar cubrir la demanda de aquéllos que no podían acceder a alguno de estos programas estatales, existió el Banco de Materiales (BanMat), el cual concedía créditos públicos para adquisición de vivienda o construcción. Esta institución fue cerrada en el año 2012, por casos de corrupción, siendo reemplazado por programas menores de microcrédito.

Finalmente, a partir del año 2019, el Fondo MiVivienda administra también el denominado Bono de Arrendamiento para Vivienda, o Renta Joven, consistente en un subsidio dirigido a un grupo familiar encabezado por personas de entre 18 y 40 años. Este subsidio se encuentra integrado por dos componentes: a) subsidio para el pago de la renta mensual de un arrendamiento que cumpla una formalidad establecida por la norma; y, b) subsidio en la forma de ahorro que será destinado a la futura adquisición de vivienda.

²⁷ A raíz de la crisis sanitaria producida por el COVID-19, por Decreto Legislativo 1464, se suspendió, hasta el 31 de diciembre de 2020, la exigencia de demostrar un ahorro mínimo para acceder al Bono Familiar Habitacional en la modalidad de AVN y CSP.

Imagen A2: Financiamiento de la producción de vivienda en el Perú



Fuente: Fernández Maldonado (2011)

Todas estas herramientas configuran un sistema de financiamiento de la producción de vivienda que, en principio, y a diferencia de lo que ocurrió durante las décadas previas, tiene productos para cubrir todas las necesidades del mercado (vivienda privada, social y autoconstruida). De hecho, desde su creación el Crédito MiVivienda ha colocado 150.000, y Techo Propio ha hecho 360.000 desembolsos, lo que traduce en una mayor oferta habitacional, tanto para los sectores medios como para la población de menores recursos. Sin embargo, como se pudo ver en la sección 4 de este documento, este sistema resulta largamente insuficiente para cubrir la nueva demanda por vivienda generada cada año, para no hablar de cerrar el déficit habitacional acumulado tras décadas de escasa producción de vivienda formal. De hecho, la mayoría de vivienda nueva producida en el Perú continúa siendo informal—y por tanto tiende a ser inadecuada.

¿Qué está fallando? Si existen los mecanismos para ello, ¿por qué no se produce más vivienda formal, adecuada y asequible? Estas son las interrogantes que se explorarán en la siguiente sección. Sin embargo, las páginas previas nos dan una pista del origen del problema: la persistencia de dos sistemas paralelos de producción de vivienda, cuyo origen se remonta a los años 60, y que aun permite—y podría decirse que alienta—la creación habitacional basada en la ocupación informal de la tierra.

Anexo 4: Calculo de capacidad de compra, por nivel socioeconómico

Lima: Capacidad de compra por NSE y modalidad del FMV

Lima	NCMV				AVN		
	A	B	C1	C2	C2	D	E
Ingreso mensual familiar	13,105	7,104	4,310	3,540	3,540	2,760	1,987
Cuota (30% del ingreso)	3,932	2,131	1,293	1,062	1,062	828	596
TCEA	13.4%	13.4%	13.4%	13.4%	16.1%	16.1%	16.1%
Plazo (Años)	15	15	15	15	15	15	15
Capac. Endeudam. (CE)	316,615	171,632	104,129	85,526	75,800	59,098	42,546
BBP/BFH	0	18,300	20,000	20,000	37,625	37,625	37,625
Inicial	35,179	21,104	13,792	11,725	12,603	10,747	8,908
Capac. Compra	351,795	211,035	137,921	117,251	107,000*	107,470	89,079

*Límite para acceder a AVN

10 ciudades mayores del Perú (sin Lima): Capacidad de compra por NSE y modalidad del FMV

10 ciudades	NCMV			AVN		
	AB	C1	C2	C2	D	E
Ingreso mensual familiar	7,779	4,282	3,487	3,487	2,512	1,555
Cuota (30% del ingreso)	2,334	1,285	1,046	1,046	754	467
TCEA	13.4%	13.4%	13.4%	16.1%	16.1%	16.1%
Plazo (Años)	15	15	15	15	15	15
Capac. Endeudam. (CE)	187,940	103,453	84,245	74,665	53,788	33,296
BBP/BFH	18,300	20,000	20,000	37,625	37,625	37,625
Inicial	22,916	13,717	11,583	10,700	10,157	7,880
Capac. Compra	229,155	137,170	115,828	107,000*	101,570	78,801

*Límite para acceder a AVN

Anexo 5: El ABC en Chile

Chile ha implementado diferentes tipos de subsidio para la adquisición de vivienda, dirigido tanto a sectores de clase media y baja. Para los sectores más vulnerables, a partir de 2012 entró en vigencia el DS 49, denominado Fondo Solidario de Elección de Vivienda, el cual reemplazó al anterior Fondo Solidario de Vivienda I regulado por DS 174. Este subsidio busca cubrir la necesidad de las familias vulnerables que no cuentan con un hogar, a efectos de que puedan acceder a adquirir una vivienda de hasta 950 UF (aprox. US\$ 36,000.00), sin requerir un crédito hipotecario.

Para acceder al subsidio, las familias deben acreditar contar con un ahorro de 10 UF (aprox. US\$ 380.00) y encontrarse registrados en el Registro Social de Hogares, no superando el tramo del 40%. El subsidio base otorgado por el Estado es de 314 UF (aprox. US\$ 12,000.00) y puede ser complementado por subsidios adicionales de acuerdo a las características del postulante o de la vivienda elegida.

El DS49 contiene un componente que subsidia la construcción de vivienda en cuatro modalidades: (i) construcción en nuevos terrenos; (ii) pequeños condominios; (iii) construcción en sitio propio o (iv) de densificación predial. A dichos efectos, el DS 49 permite la postulación individual y/o colectiva.

Figura W1



Fuente: MinVU. <https://www.minvu.cl/llamado-individual-fondo-solidario-eleccion-de-vivienda/>)

Adicionalmente al DS 49, a partir del 2011, se creó el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (DS 01), que reemplazó al Programa Fondo Solidario de Vivienda II (regulado en el Segundo Capítulo del DS 174). Este programa consolidó los subsidios destinados a la población emergente y a la clase media, de acuerdo con tramos determinados por el valor máximo de la vivienda a ser adquirida:

Para sectores emergentes:

- Primer tramo: Viviendas de hasta 1000 UF (aprox. US\$ 38,000.00), debiendo demostrar un ahorro de 30 UF (aprox. US\$ 1,140.00), encontrarse en el tramo del 60% del RSH y con un ingreso familiar neto menor a 25 UF.
- Segundo tramo: Viviendas de hasta 1400 UF (aprox. US\$ 53,200.00), debiendo demostrar un ahorro de 40 UF (aprox. US\$ 1,520.00), encontrarse en el tramo del 80% del RSH y ser sujeto de crédito hipotecario o poseer aportes para financiar la vivienda por un mínimo de 200 UF.

Para sectores medios:

- Viviendas de hasta 2200 UF (aprox. US\$ 83,600.00), debiendo demostrar un ahorro de 80 UF (aprox. US\$ 3,040.00), encontrarse en el tramo del 90% del RSH y ser sujeto de crédito hipotecario o poseer aportes para financiar la vivienda por un mínimo de 400 UF.

Figura W2

Título / tramo	Valor máximo vivienda	Valor máximo subsidio	Ahorro mínimo	Registro Social de Hogares (RSH)
Título I tramo 1	1.000 UF (\$28.862.000 aprox.)	500 UF (\$14.416.000 aprox.)	30 UF (\$866.000 aprox.)	No superar el 60%
Título I tramo 2	1.400 UF (\$40.366.000 aprox.)	516 UF a 200 UF (\$14.877.000 a \$5.766.000 aprox.)	40 UF (\$1.154.000 aprox.)	No superar el 80%
Título II	2.200 UF (\$63.432.000 aprox.)	350 UF a 125 UF (\$10.091.000 a \$3.604.000 aprox.)	80 UF (\$2.308.000 aprox.)	No superar el 90%

Fuente: MinVU. <https://www.minvu.cl/subsidio-ds1-clase-media-segundo-llamado-compra-o-construccion-de-vivienda/>

Las modalidades previstas en el DS 01 correspondientes al Título I, tramo 2 y al Título II también son aplicables para la construcción en sitio propio de viviendas de hasta 140 m².

Figura W3

Título / tramo	Valor máximo vivienda	Valor máximo subsidio	Ahorro mínimo	Registro Social de Hogares (RSH)
Título I tramo 2	1.400 UF (\$40.360.000 aprox.)	520 UF (\$14.990.000 aprox.)	30 UF (\$866.000 aprox.)	No superar el 80%
Título II	2.000 UF (\$57.665.455 aprox.)	350 UF (10.091.000 aprox.)	50 UF (\$1.441.650 aprox.)	No superar el 90%

Fuente: MinVU. <https://www.minvu.cl/subsidio-ds1-clase-media-segundo-llamado-compra-o-construccion-de-vivienda/>

Como un medio para combatir la segregación espacial, controlar la periferización de la vivienda, los problemas de movilidad o el desarraigo²⁸, a partir del 2016 se creó el Programa de Integración Social y Territorial, por medio del DS 19. Esto permitiría el acceso a viviendas en áreas consolidadas con acceso a servicios, en proyectos designados “donde el 27% de las viviendas se encuentran destinadas a familias más vulnerables de la población”²⁹. Para acceder a ellos, se podría aplicar los subsidios DS 49 o DS 01 a dichos proyectos designados, o acceder a un subsidio para adquirir una vivienda de hasta 2200 UF (aprox. US\$ 83,600.00), demostrando un ahorro de 80 UF (US\$ 3,040.00) y capacidad de pago con ahorros o un crédito hipotecario.

Finalmente, a partir del 2014, el MinVU dispone la existencia de un subsidio para el arriendo, consistente en la asunción de parte de la renta mensual por parte del Estado. Los beneficiarios acceden a un subsidio de 170 UF (aprox. US\$ 6,500) que se entrega mensualmente con un tope de 4.2 UF. El tope máximo del arriendo mensual se encuentra establecido en 11 UF mensuales. Asimismo, para acceder a este beneficio, se solicita acreditar un ahorro de 4 UF (aprox. US\$ 152.00) a ser utilizado para cubrir el mes de garantía; estar posicionado dentro del 70% del RSH y tener ingresos entre 7 y 25 UF (aprox. US\$ 266 a US\$ 950) mensual.

De acuerdo al Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, los subsidios otorgados en el período 2015-2020, así como los montos de dichos subsidios, se indican en la siguiente tabla.

Figura W4

Subsidios otorgados (2015 – 2020)

PROGRAMA			2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sector Vulnerables	Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV) DS 49	Unid.	27,403	20,976	29,997	20,701	24,023	7,930
		U.F.	25,749,478	20,220,357	29,743,013	20,460,697	25,542,844	9,780,601
Sector Medios y Emergentes	Sistema Integrado de Subsidios DS 01	Unid.	36,528	25,062	19,842	18,310	17,823	9,692
		U.F.	13,725,210	10,416,173	8,430,974	7,566,195	7,337,840	3,819,974
Sector Medios y Emergentes	Programa Integración Social y Territorial DS19	Unid.	0	37,438	32,206	24,840	40,000	20,442
		U.F.	0	17,408,670	15,007,996	11,575,440	18,640,000	9,525,972
Arrendamientos	Subsidio al Arriendo DS 52	Unid.	3,211	11,407	11,809	11,342	11,884	4,804
		U.F.	521,678	1,905,902	2,039,957	2,027,621	2,039,997	832,988

Fuente: Observatorio Urbano. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Estadísticas Habitacionales. Subsidios Otorgados Regular y Reconstrucción por año y programa. Subsidios otorgados por programa y año desde 1990 hasta Agosto 2020. <https://www.observatoriourbano.cl/estadisticas-habitacionales>

²⁸ HIDALGO, R. et al. Óp. cit.

²⁹ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Cuenta Pública 2019*. <https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/CUENTA-PUBLICA-resumen-ejecutivo-2019-2.pdf>

Anexo 6: Metrovivienda (Bogotá)

El modelo de Metrovivienda en Bogotá, Colombia. Fue creado en el año 1999 y se basa en el funcionamiento de una empresa estatal municipal que opera como banco de tierras y urbanizadora. Los desarrolladores inmobiliarios participan a través de la compra de los predios habilitados a precios que les permiten ofrecer las viviendas a las familias a un precio asequible. Las familias que adquieren usan ahorros privados, se benefician de subsidios directos del Estado y utilizan fuentes de financiamiento con entidades financieras.

El mayor aspecto positivo a considerar en este esquema es que se produce una asociación público privada para la provisión de viviendas asequibles en que el rol de los desarrolladores inmobiliarios en el diseño, construcción y comercialización de las viviendas se combina con la oferta de los lotes con servicios por parte del Estado.

No obstante, el programa también se ha topado con algunos obstáculos e inconvenientes. Entre ellos se encuentra la dificultad de acceder a terrenos baratos por parte de la empresa municipal. Algunos proyectos han debido realizarse en zonas periféricas de la ciudad que por su lejanía incrementan los costos de transporte y pueden resultar poco atractivos para la población. También esto ha llevado al programa a generar proyectos de conjuntos habitacionales con mayores niveles de densidad. Los costos de adquisición del suelo también han hecho que no sea posible adquirir terrenos necesarios para el proyecto lo que ha llevado al programa a generar esquemas organizativos de colaboración con los propietarios de tierra o a utilizar expropiaciones con precios fijados para evitar el encarecimiento de los proyectos.

Anexo 7: Incentivos tributarios para la producción de vivienda social

Colombia. A partir del 2016, por Ley 1819 de 2016 (modificada por la Ley 1943 de 2018), se incluyó en el Estatuto Tributario la exención de rentas a las ganancias de capital vinculadas con la comercialización de Viviendas de Interés Social (VIS) y Viviendas de Interés Prioritario (VIP). Esta exención busca cubrir varias etapas del proceso productivo de dichos tipos de vivienda. En tal sentido, se encontrarían exentas: (i) las utilidades producto de la enajenación de predios destinados a VIS o VIP; (ii) la utilidad en la primera enajenación de las viviendas ejecutadas; (iii) la utilidad producto de la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana vinculados a VIS o VIP; (iv) rentas de rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo (carteras y bonos hipotecarios) para financiación de vivienda, de vencimiento no menor a cinco (5) años; y, (v) los rendimientos financieros de los créditos para adquisición de VIS o VIP (por hipoteca o leasing) que se produzcan durante los cinco (5) primeros años desde el pago de la primera cuota.

A efectos de acceder a los tres primeros beneficios, se tendría que demostrar que los proyectos serán destinados a VIS o VIP, lo cual se realiza a través de la licencia de construcción y utilizando para la adquisición y desarrollo de los proyectos inmobiliarios un patrimonio autónomo con la finalidad exclusiva de desarrollo del proyecto de VIS o VIP, cuyo plazo de vigencia no sea mayor a diez (10) años. Estos requisitos fueron precisados mediante el Decreto 1066 de 2020 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El caso de Chile. En Chile, la Vivienda Social encuentra su definición en el Decreto Ley 2552 de 1979, en el cual se establece que una vivienda social tiene un valor máximo de 400 Unidades de Fomento – UF³⁰. Esta definición fue complementada por la Ley 19.537, que amplió la definición a las viviendas de valor de 520 UF que se encuentren en condominios de viviendas sociales. Este tipo de vivienda se encuentran exentas del pago de impuestos a transferencia. Asimismo, las empresas constructoras de este tipo de vivienda gozan de la posibilidad de acogerse a los beneficios tributarios establecidos en el artículo 21 del Decreto Ley 910, esto es, aplicar deducciones en función del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (65%) que generen, a los pagos provisionales del Impuesto a la Renta, hasta un tope de 225 UF.

Asimismo, en virtud del Decreto con Fuerza de Ley 2 (DFL2) de 1959 se estableció un régimen tributario especial a favor de las viviendas económicas, definidas como aquéllas con una superficie menor a 140 m². Entre dichos beneficios se encuentra (i) una reducción al 0.2% en el impuesto de timbres y estampillas en la primera transferencia; (ii) una reducción del 50% del arancel de inscripción en el Conservador de Bienes Raíces; (iii) una reducción del 50% en el pago de contribuciones por un período de entre 20 y 10 años, de acuerdo al rango de extensión de la vivienda; (iv) está exento de pagar impuesto a la herencia; y, (v) está exento de pagar impuesto a la renta en caso de arriendo.

Dada la antigüedad de las definiciones previstas en el DL 2552 así como en el DFL2, se ha criticado en gran medida que las exenciones tributarias no están favoreciendo a quienes más lo necesitan y, por el contrario, reducen injustificadamente el flujo de recursos para atender la demanda de sectores más necesitados.

³⁰ Una UF para el 2020 equivale a CLP 28,949.00. Esto es US\$ 38.00 aprox.

Finalmente, a partir de la Reforma Tributaria del año 2016, la normativa sobre el IVA establece que si se adquiere una vivienda financiada por algún subsidio otorgado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), los cuales tienen el tope de 2200 UF. Asimismo, se otorga a las empresas constructoras que vendan estas viviendas subsidiadas la posibilidad de aplicar los beneficios establecidos en el artículo 21 del Decreto Ley 910, esto es, aplicar deducciones (65% del IVA que generen) a los pagos provisionales del Impuesto a la Renta, hasta un tope de 225 UF.

Anexo 8: Modelos de vivienda progresiva

Proyecto Elemental. Este arquitecto ha desarrollado en Chile un enfoque respecto del diseño arquitectónico de vivienda social que puede ser atractivo de incluir en los programas de vivienda. La lógica de estos proyectos es que, ante las fuertes restricciones presupuestarias, los proyectos de vivienda social pueden enfocarse en construir una vivienda básica habitable con potencial de continuación de la construcción según los gustos, necesidades y posibilidades de la vivienda respectiva. Así, se construye una vivienda “a la mitad” que puede ser inmediatamente habitada, pero que deja un espacio para que en el tiempo se vaya mejorando de manera progresiva.

La virtud de este esquema no es solo que optimiza los recursos disponibles para la construcción de viviendas, sino que responde a una práctica de autoconstrucción muy propia de contextos como el de las ciudades latinoamericanas. De hecho, el propio Aravena reconoce al caso peruano como el germen de la idea de incrementalidad en el desarrollo de viviendas (Aravena et al, 2020). Esta ha sido la forma en que las personas han respondido por ellas mismas a la falta de políticas de vivienda adecuadas y el incremento demográfico de la ciudad de Lima.

Sin embargo, lo importante de la experiencia chilena en este aspecto es la conjugación de la práctica de la autoconstrucción por parte de las familias con el apoyo técnico de especialistas en diseño que no imponen esquemas arquitectónicos, sino que tienen un enfoque participativo. No obstante, incluso en Chile el esquema de Elemental todavía se encuentra en proceso de ser adoptado de manera masiva, puesto que la política nacional de vivienda en Chile todavía tiene una fuerte presencia del principio de subsidiariedad económica que limita las posibilidades de acción del Estado para responder al problema de vivienda.

Anexo 9. Vivienda Gratuita

Vivienda gratuita en Colombia. De manera complementaria al esquema de adquisición de vivienda mediante bonos y créditos bancarios, y a efectos de cubrir, de manera focalizada, el déficit de vivienda por fuera del sistema de la banca privada, se promovió el programa de vivienda 100% subsidiada. Este programa tiene la intención de cubrir la necesidad de los sectores más pobres que no puedan acceder a la banca privada, a través de un sistema de sorteo. (Hidalgo et al., 2017)

El programa tiene su origen en la Ley 1537 de 2012 que estableció el subsidio en especie para población vulnerable, que buscaba la asignación de vivienda gratuitas a personas que se encuentren en pobreza extrema, en situación de desplazamiento, afectados por desastres naturales o que habiten zonas de riesgo, en proyectos que se desarrollen con recursos y/o en predios estatales. Asimismo, por Decreto 1921 del 2012 emitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se estableció el mecanismo de selección de los postulantes, de acuerdo a los registros de los programas sociales Red Unidos, el Registro de Población Desplazada y sectores más vulnerables; estableciendo que, la asignación entre los grupos seleccionados se llevará a cabo mediante un sorteo.

El programa inició, en su primera etapa, con el propósito de entregar 100,000 viviendas gratuitas a la población objetivo. La Segunda Fase (Programa Vivienda Gratuita II) tiene como objetivo la producción de 30,000 viviendas adicionales.

Figura U1



Fuente: Minvivienda - <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/viviendas-100-subsidiadas>