

IEC

INFORME
ECONÓMICO
DE LA
CONSTRUCCIÓN

EDICIÓN

100

ABRIL 2026

 **CAPECO**
Cámara Peruana de la Construcción

La construcción en el próximo quinquenio: retos y oportunidades

Desafíos y perspectivas
del sector agua potable
y saneamiento en el Perú



GRÚAS & EQUIPOS CRUZ DEL SUR



Ampliación del Aeropuerto Jorge Chávez

Especialistas en Soluciones de Izaje

Grandes Retos, Grandes Grúas



☎ 01 - 717 2378

✉ ventas@etacperu.com.pe

🌐 www.etacperu.com.pe

#CAPECOlive



¡POSICIONA TU MARCA EN EL SECTOR CONSTRUCCIÓN E INMOBILIARIO!

Organiza un evento virtual junto a la Cámara Peruana de la Construcción y logra un mayor impacto e interacción con tus stakeholders.



¡HAZ COMO ELLOS!



Principales beneficios

-  Exposición de la marca a nivel nacional.
-  Gestión de campaña publicitaria.
-  Oportunidad de networking y expansión de mercado.
-  Plataforma digital personalizada.

CONTÁCTENOS



+51 949 028 949



capacitaciones@capeco.org

Visita nuestra web
www.capeco.org

Síguenos en nuestras Redes Sociales

     /capecooperu



**EXCON
2026**
CAPECO

29
Edición



+ **14 al 17** +
DE OCTUBRE



Tu marca merece estar
donde el **sector se conecta**
y hace negocios.



»» ASEGURA TU STAND EN:

www.excon.pe

Síguenos: [in](#) [f](#) [@](#) [v](#) [d](#)



Sponsors Gold:



Sponsors Silver:



CEMENTO
YURA

60
AÑOS

**MÁS QUE UNIR LADRILLOS,
UNIMOS GENERACIONES.**



CONSTRUYE CON ORGULLO



El Informe Económico de la Construcción - IEC es una publicación de la Cámara Peruana de la Construcción, que busca brindar información para contribuir con el debate técnico y económico del sector construcción en el Perú.

Se permite su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Puede acceder al IEC en <https://iec.capeco.org/>

COMITÉ EDITORIAL

Sr. Alejandro Garland Stromsdorfer
Dr. Francisco Osos Sánchez
Ing. Alberto Aramayo Pinazo
Ing. Juan Carlos Tassara García
Ing. Julio Cáceres Arce
Ing. César Madrid Zagazeta
Ing. Rodolfo Bragagnini Zamora
Ing. Federico Aramayo Málaga
Ing. Alejandro Cabrera Gil
Ing. Javier Salazar Flores
Sr. Francisco Feijóo Feijóo
Arq. Roberto Ipince Haaker

ASOCIACIONES REGIONALES CAPECO

Arequipa: Ing. Julio Cáceres Arce
Cusco: Ing. Abel Escalante Cárdenas
Lambayeque: Lenin Pérez García
Loreto: Arq. Tito Reátegui del Castillo
Piura: Ing. Hugo Garcés Solano

EDITOR GENERAL

Ing. Guido Valdivia Rodríguez

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Ing. Guido Valdivia Rodríguez
Mg. Alonso León Siu
Sr. Jorge Scotto Arredondo
Sr. Gustavo Chui Escajadillo
Srta. Aurora Liza La Madrid
Sr. Crystian Castillo

EDITOR GRÁFICO

Luis De los Ríos Joya

REDACCIÓN

Jackie Cabanillas Mantilla

FECHA DE PUBLICACIÓN

Abril 2026

FOTOGRAFÍA

Consorcio ICC | Provincia de Pallasca - Ancash

Índice

INDICADORES

La construcción en el próximo quinquenio: retos y oportunidades

¿Qué pasó con la construcción en los últimos doce años?

- Producción del sector construcción	11
- Inversión pública	12
- Inversión privada	14
- Vivienda	17
- Inversión minera	24
- Precios de construcción	25
- Empleo en la construcción	27

¿Qué puede venir para la construcción en los próximos cinco años?

- Desafíos y Oportunidades	28
- Plan de Mediano Plazo para la vivienda, la infraestructura y el desarrollo territorial	32
- Plan para los primeros cien días	32

EXPECTATIVAS

Las operaciones del sector construcción aumentarían en 6.3% al cierre del 2026

- Nivel de operación en las empresas de construcción	37
- Indicadores del subsector inmobiliario	40
- Indicadores sobre el subsector de provisión de materiales y servicios de construcción	44
- Conclusiones	45

GESTIÓN

Liderazgo y gobierno de personas en megaproyectos de construcción

49

Por: Dante Castro Arballo.

CEO C&P Consultoría Gerencia y Construcción Presidente del Consejo Directivo de CAPEC.

AGUA Y SANEAMIENTO

Desafíos y perspectivas del sector agua potable y saneamiento en el Perú

57

Por: Guillermo León Suematsu.

POLÍTICA PÚBLICA

Pacto por la Construcción de un Perú Mejor

71



**PLATAFORMA
DEL MERCADO
DE EDIFICACIONES
DE LIMA METROPOLITANA**



**DESDE 1996 LA MÁS COMPLETA INFORMACIÓN SOBRE EL
MERCADO INMOBILIARIO DE LIMA METROPOLITANA**

Suscribase a la PME CAPECO y obtendrá:

- ✓ Acceso a la plataforma digital 24 x 7 para dos personas.
- ✓ Información proveniente de un censo de edificaciones urbanas en Lima metropolitana con cerca de 1200 proyectos de vivienda y de lotes urbanizados.
- ✓ Alrededor de 50 variables procesadas y segmentadas en cuadros estadísticos, utilizando Power BI.
- ✓ Data histórica correspondientes a 30 años ininterrumpidos de investigación.
- ✓ Actualización trimestral del censo de edificaciones mediante labor de campo.
- ✓ Estudio anual de demanda de vivienda y lotes mediante una muestra de 2500 hogares de los niveles socioeconómicos A, B, C y D de Lima metropolitana.
- ✓ Participación de dos personas en foros trimestrales dedicados al análisis de los resultados actualizados y otros temas vinculados a la actividad inmobiliaria y de construcción.
- ✓ Propuestas ad-hoc para patrocinadores que incluya reportes, posibilidad de incluir preguntas en los estudios, exposiciones exclusivas y otros beneficios.

Aliado estratégico



Patrocinadores Platino



Patrocinadores oro



Patrocinador plata



Informes: 📞 991 119 783 ✉ pme_ux@capeco.org





Indicadores



Reporte Especial

La construcción en el próximo quinquenio: retos y oportunidades

El presente documento ha sido elaborado con ocasión de la edición 100 del Informe Económico de la Construcción – IEC CAPECO, que analiza los retos que deberá enfrentar el sector construcción durante este quinquenio y la forma en que, bajo la perspectiva de CAPECO, se pueden aprovechar las oportunidades que se le presentan a esta industria de cara al 2031. Para ello, previamente, este reporte analiza la evolución de los principales indicadores del sector durante los doce años transcurridos desde que apareció el IEC.

El desempeño del sector construcción en el Perú durante el periodo 2014–2025 ha estado marcado por una alta volatilidad, alternando etapas de crecimiento y contracción por la influencia tanto de factores internos como externos. En estos doce años, se registraron ocho periodos de expansión y cuatro de caída, destacando la fuerte contracción del año 2020 (-13.9%) como consecuencia directa de la paralización económica generada por la pandemia del COVID-19. Asimismo, el año 2023 evidenció una caída

significativa (-7.8%), asociada a la reducción de la inversión privada, la inestabilidad política y los conflictos sociales. No obstante, el sector mostró una notable capacidad de recuperación en 2021, con un crecimiento de 34.5%, y posteriormente consolidó una tendencia positiva en 2025 (+6.7%), impulsada principalmente por el dinamismo del mercado inmobiliario, la inversión minera y los proyectos bajo esquemas de asociaciones público-privadas y Obras por Impuestos.

En términos de inversión pública, el periodo analizado presenta dos etapas claramente diferenciadas. Entre 2014 y 2020, se registró una contracción acumulada de 23.5%, producto de deficiencias en la gestión estatal y limitaciones en la ejecución de proyectos. En contraste, entre 2021 y 2025, la inversión pública creció sostenidamente, acumulando un incremento de 67.7%. Sin embargo, este crecimiento no ha estado exento de problemas estructurales, como la baja eficiencia en la ejecución del gasto, la inadecuada distribución de recursos entre niveles de gobierno y

el elevado número de obras paralizadas. A diciembre de 2025, más de 2,400 proyectos permanecían detenidos, evidenciando fallas persistentes en la gestión, planificación y control de la inversión pública.

Por su parte, la inversión privada ha mostrado un comportamiento similar al del producto del sector construcción, con un desempeño modesto en el largo plazo. Entre 2014 y 2020 se contrajo significativamente, aunque en 2021 registró una recuperación importante (+37.4%). En los años recientes, si bien se ha observado una mejora, el crecimiento promedio anual ha sido limitado (1.4%), afectado por la inestabilidad política, la inseguridad jurídica, la corrupción y la creciente incertidumbre global.

A pesar de ello, destacan avances relevantes en la promoción de inversiones mediante asociaciones público-privadas y Obras por Impuestos, mecanismos que han cobrado mayor dinamismo en los últimos años gracias a mejoras en la gestión institucional. En particular, Proinversión ha logrado impulsar una cartera significativa de proyectos, evidenciando el interés del sector privado en participar en el desarrollo de infraestructura.

En el ámbito de la vivienda, el mercado hipotecario ha experimentado un crecimiento importante en términos de montos desembolsados, aunque con fluctuaciones en el número de créditos otorgados. La pandemia generó una fuerte caída en 2020, seguida de una rápida recuperación en 2021. Sin embargo, en años posteriores se registraron nuevas caídas, especialmente en el segmento de vivienda social, cuya participación en el mercado hipotecario ha disminuido en los últimos años. A pesar de ello, en 2025 se alcanzaron niveles récord en montos desembolsados y en ventas de viviendas, superando las 29 mil unidades en Lima Metropolitana. Este crecimiento responde, en parte, a cambios en las preferencias de los hogares, especialmente de las nuevas generaciones, que demandan viviendas más pequeñas y con mayores servicios.

No obstante, persiste una importante brecha entre la oferta y la demanda de vivienda, particularmente en sectores de menores ingresos y en las regiones fuera de Lima. Las restricciones municipales, las limitaciones en el acceso al crédito y la insuficiente planificación urbana constituyen barreras relevantes para el desarrollo del mercado inmobiliario. En este contexto, se evidencia que el principal problema no es la falta de demanda, sino la insuficiencia de oferta formal adecuada a las necesidades de la población.

En cuanto a la inversión minera, esta ha mostrado un comportamiento cíclico, con periodos de fuerte caída y recuperación. Tras una significativa contracción entre 2014 y 2016, y una nueva caída en 2020 por la pandemia, el sector logró repuntar en años recientes, destacando el crecimiento de 19.3% en 2025. Sin embargo, a pesar de los altos precios internacionales de los minerales en algunos periodos, la inversión no ha logrado consolidarse debido a factores como la incertidumbre política y las restricciones regulatorias.

Respecto a los precios en el sector construcción, la pandemia alteró significativamente la relación entre el costo de los materiales y la inflación. Durante varios años, los precios de los insumos crecieron por encima del índice de precios al consumidor, generando presiones sobre los costos de construcción y afectando la rentabilidad de los proyectos, especialmente en vivienda social. Asimismo, la volatilidad en los precios de insumos clave como el acero y el cemento evidenció la dependencia del sector respecto a factores externos, como el tipo de cambio y los mercados internacionales.

En materia de empleo, el sector construcción ha mostrado una evolución positiva en la mayoría de los años, con excepción del 2020. Tras la caída generada por la pandemia, el empleo se recuperó rápidamente y alcanzó niveles récord en 2025 y 2026, reflejando la reactivación del sector y su importancia como generador de puestos de trabajo.

CAPECO también señala el impacto negativo en la inversión en general y, particularmente, en la construcción, la persistencia del enfrentamiento político que, desde hace una década, viene debilitando la institucionalidad democrática y la gestión de políticas públicas, lo que se refleja



en los cuestionamientos al actual proceso electoral, cuyo desenlace es aún incierto.

De cara al futuro, el sector construcción enfrenta tanto desafíos como oportunidades. Si bien persisten problemas estructurales relacionados con la gestión pública, la planificación territorial, el combate a la criminalidad organizada y la seguridad jurídica, existen perspectivas favorables impulsadas por la cartera de proyectos de infraestructura, el crecimiento de la inversión privada y el dinamismo del mercado inmobiliario. Para CAPECO, la ejecución de grandes proyectos de transporte puede contribuir significativamente a incrementar la competitividad de las ciudades del Perú y favorecer el acondicionamiento del territorio para producir más eficientemente y extender el bienestar social.

En este documento, CAPECO plantea que el crecimiento del sector construcción en el próximo quinquenio debe sustentarse en una estrategia integral de mediano plazo que articule inversión, reformas estructurales y fortalecimiento institucional. Esta propuesta parte del reconocimiento de que, si bien el sector ha mostrado signos de recuperación, persisten limitaciones estructurales que impiden alcanzar un crecimiento sostenido, capaz de cerrar brechas de infraestructura y vivienda en el país.

En ese contexto, CAPECO y la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú (FTCCP) proponen un "Pacto por la Construcción de un Perú Mejor", concebido como un acuerdo amplio entre actores públicos, privados y sociales que permita establecer lineamientos claros y sos-

tenibles de política sectorial, y que busca, además, dotar de predictibilidad al entorno económico, así como garantizar la continuidad de las principales iniciativas más allá de los ciclos políticos, lo cual resulta fundamental para atraer inversiones de largo plazo.

Este Pacto se sustenta sobre la base de un plan de mediano plazo que contemple reformas estructurales orientadas a incrementar la eficiencia del Estado, la calidad de la inversión pública y la participación del sector privado en la gestión de infraestructuras y servicios públicos.

Estas reformas están descritas en diez objetivos estratégicos que incluyen medidas específicas para el fortalecimiento de la planificación territorial, la modernización de los sistemas de gestión de infraestructuras públicas, la mejora en la gestión del suelo, el impulso a los programas de vivienda social, la reducción de la informalidad y de la violencia criminal, la implementación de una estrategia sectorial de innovación e investigación y la constitución de espacios institucionalizados para promover el diálogo y el consenso entre los sectores público y privado.

En conjunto, estas medidas configuran una hoja de ruta orientada a lograr un crecimiento sostenido de la construcción, capaz de contribuir de manera significativa al desarrollo económico y social del país durante el quinquenio. Pero, además, CAPECO propone una serie de medidas de corto plazo en materia de vivienda, desarrollo urbano e infraestructura que deberían ser impulsadas por el nuevo gobierno en sus primeros 100 días de gestión.





¿Qué pasó con la construcción en los últimos doce años?

I. Producción del sector construcción

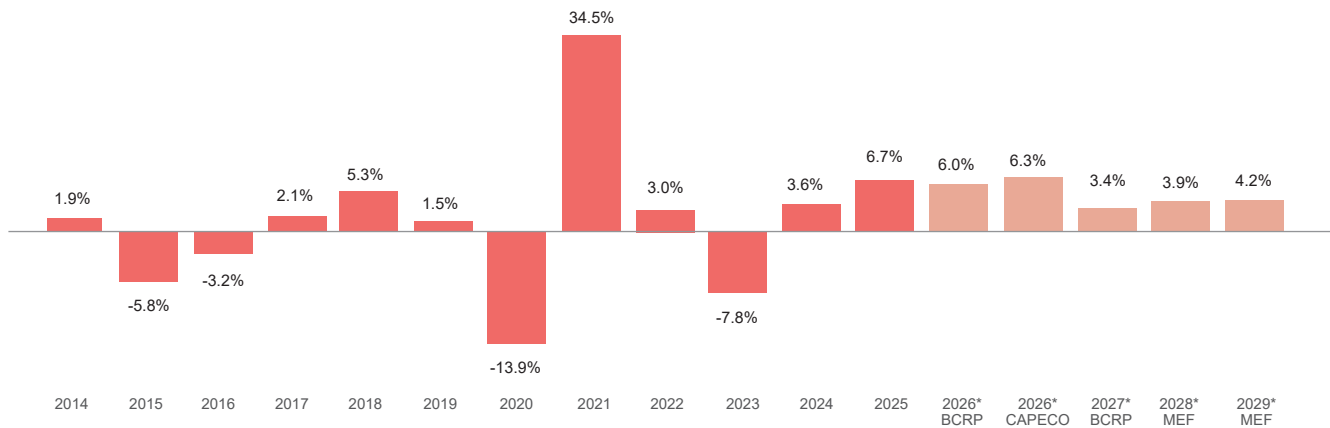
Entre el 2014 y el 2025, la actividad constructora experimentó, alternadamente, ocho años de expansión con cuatro años de contracción. La caída más pronunciada se produjo en el año 2020 (-13.9%, ver **Figura 1**) a raíz de la paralización de la actividad económica que se impuso en nuestro país para combatir la pandemia del COVID – 19. En los últimos cincuenta años, sin embargo, hubo otras dos oportunidades en las que la construcción alcanzó peores resultados: en 1983 (-20.8%) a raíz del severo Fenómeno El Niño que afectó sobre todo al norte de nuestro país; y en 1989 (-14.4%) por la confluencia de una aguda hiperinflación, la drástica caída de la inversión y del empleo, el debilitamiento de la moneda nacional y la acción destructiva e intimidatoria del terrorismo de Sendero Luminoso y del MRTA.

Otra retracción importante del PBI Construcción se dio en 2023 (-7.8%), a consecuencia de la sustantiva disminución de la inversión privada y de las debilidades de la gestión estatal que afectaron al país durante el gobierno de Pedro Castillo, de los graves conflictos sociales acaecidos luego del golpe de Estado fallido del 7 de diciembre de 2022 y de la asunción de su vicepresidenta Dina Boluarte; y de la afectación producida en el primer trimestre por la ocurrencia del Fenómeno El Niño Costero.

De otro lado, en estos doce años, sólo en una oportunidad tuvo lugar una disminución de la producción sectorial durante dos años consecutivos. Ocurrió en 2015 y 2016, periodo en el que cayó alrededor del 9% al cierre de dicho bienio. En 2015, la actividad constructora obtuvo su primer resultado negativo luego de cuatro años consecutivos de crecimiento, cuya magnitud (-5.8%) se atribuyó fundamentalmente a la disminución sustantiva de la obra pública (alrededor de 20%). Al año siguiente, tuvo lugar la transferencia del gobierno nacional, asumiendo Pedro Pablo Kuczynski la presidencia de la República. La construcción se retrajo 3.2% en ese año, habiéndose reducido tanto la obra pública como la privada, destacando la contracción de los niveles de construcción de viviendas sociales, a consecuencia del corte en la asignación de subsidios que se dio entre junio y setiembre, coincidiendo con el cambio en la gestión presidencial.

Por su parte, fue el 2021 el año en que se logró la mayor recuperación de la actividad constructora nacional: creció 34.5%, superando largamente el dramático descenso del año previo. Entre marzo del 2020 y mediados del 2021, el dinamismo del sector se atribuyó a los constructores informales, que en una

Figura 1. FIGURA 1 - COMPORTAMIENTO DEL PBI CONSTRUCCIÓN 2014 – 2029 *



Fuente: INEI (2014 – 2025) – BCRP (* Estimados 2026 -2027) – CAPECO (*Estimado 2026) – MEF (*Estimados 2028 – 2029)

buena medida evadieron las restricciones impuestas para combatir la pandemia. Luego, tanto la inversión pública como la privada se recuperaron a ritmo de dos dígitos.

La segunda tasa más alta se alcanzó en el año 2025 (+6.7%) atribuible sobre todo a la consolidación del mercado inmobiliario residencial, a la inversión minera y a los proyectos de asociación público-privada y ejecutados bajo la modalidad de Obras por Impuestos (OxI). Lo más relevante es que esta performance se alcanzó pese al entorno internacional adverso por conflictos armados y enfrentamientos comerciales, al incremento de la violencia criminal, al agravamiento de la crisis política que motivó la vacancia de la presidenta Boluarte y a la proliferación de iniciativas populistas – sobre todo en el Congreso de la República – que afectan la estabilidad fiscal y desalientan la inversión privada.

Pese a que estos problemas todavía no han sido resueltos y a que la campaña electoral presidencial puede incrementar el grado de incertidumbre respecto a la sostenibilidad de nues-

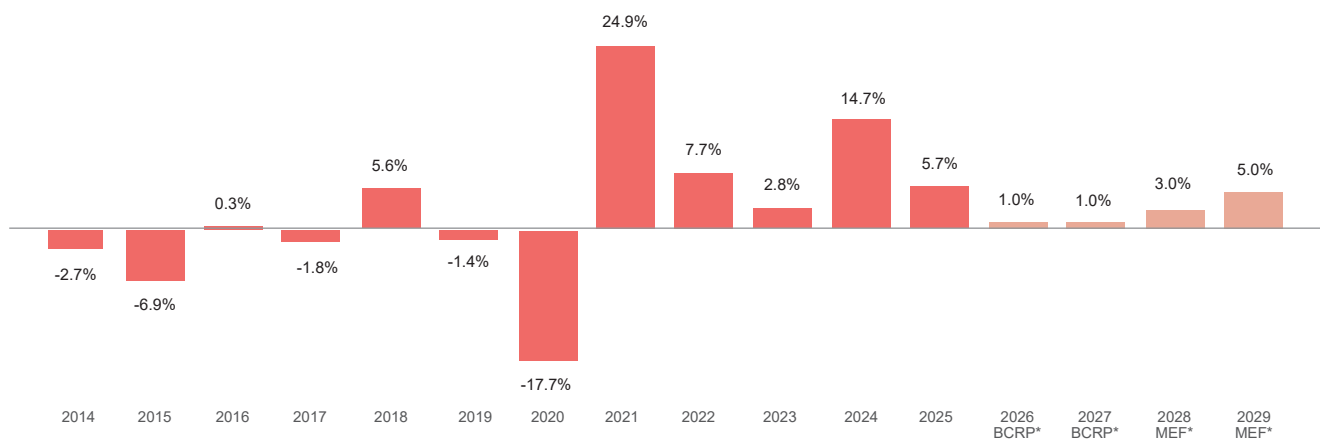
tro régimen democrático y a la viabilidad del modelo económico, el Banco Central de Reserva estima que la construcción podría crecer 6.0% en el 2026, perspectiva que es compartida por los empresarios entrevistados para este reporte, que estiman un aumento de 6.3% en su nivel de operaciones al cierre de este año.

De acuerdo con el INEI, el PBI construcción aumentó 12.3% en el primer bimestre de este año, lo que demuestra que aún se mantiene el dinamismo experimentado en los dos años precedentes. De cumplirse este pronóstico, la construcción sumaría tres años consecutivos al alza, acumulando un crecimiento superior al 17% en el trienio. Sería la segunda vez en los últimos trece años que la construcción logra incrementar su nivel de actividad por tres años consecutivos: presentó un aumento consolidado de 9% entre 2017 y 2019, creciendo todos los años en dicho periodo. Para el trienio 2027 – 2029, las proyecciones oficiales sobre el desempeño sectorial son positivas, aunque las tasas esperadas de subida del PBI construcción son más moderadas.

II. Inversión pública

En el docenio bajo análisis, la inversión pública presentó dos etapas bien diferenciadas, como puede apreciarse en la **Figura 2**. La primera va del 2014 al 2020, en el que este indicador experimentó una fuerte contracción, con resultados negativos en cinco de los siete años, acumulando una disminución de 23.5%. En la segunda etapa,

del 2021 al 2025, la inversión estatal aumentó todos los años, incluso a ritmo de dos dígitos en dos oportunidades, sumando un incremento consolidado de 67.7% en el quinquenio. Así, al año 2025, el PBI del sector es 28% mayor que al inicio del 2014, lo que equivale a una tasa anual promedio de 2.3%.

Figura 2. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (variación anual) 2014 – 2029 *

Fuente: INEI (2014 – 2025) – BCRP (* Estimados 2026 -2027) – MEF (*Estimados 2028 – 2029)

Para el 2026 y el 2027, el BCRP pronostica que la inversión estatal tendría un desempeño muy modesto, previéndose un incremento de 1.0% cada año, provocado por la debilidad del modelo de gestión estatal de infraestructuras, incluyendo los mecanismos de evaluación, priorización, contratación, construcción, operación y mantenimiento, a lo que se suman los aspectos coyunturales señalados en el parágrafo 1 de este reporte. El Ministerio de Economía, por su parte, estima que en 2028 y 2029 mejorará progresivamente la performance de este indicador, pero sin llegar a los niveles del 2024 y el 2025.

Una de las razones del incremento de la inversión pública ha sido la mayor asignación de recursos en el docenio bajo análisis. En el 2014, el Presupuesto Institucional Modificado consolidado de todo el sector público ascendió a 40,355 millones de soles, mientras que el año pasado fue de 70,872 millones de soles, es decir un aumento de 75.6%, que corresponde a una tasa promedio anual de incremento de 5.3%, que más que duplica el ritmo de crecimiento de la ejecución de la inversión ya señalada.

En el docenio analizado, se asignaron casi 632 mil millones de soles para proyectos públicos y se logró invertir alrededor de 456 mil millones, lo que quiere decir que la eficiencia promedio en la ejecución fue de 72.1%. Ciertamente es que este indicador, que había decrecido sostenidamente hasta el 2020 y que a partir del 2021 comenzó a subir progresivamente hasta superar el 80% en 2024 y 2025 (**Figura 3**). Pero, esta mejora cuantitativa debe ser cuidadosamente analizada.

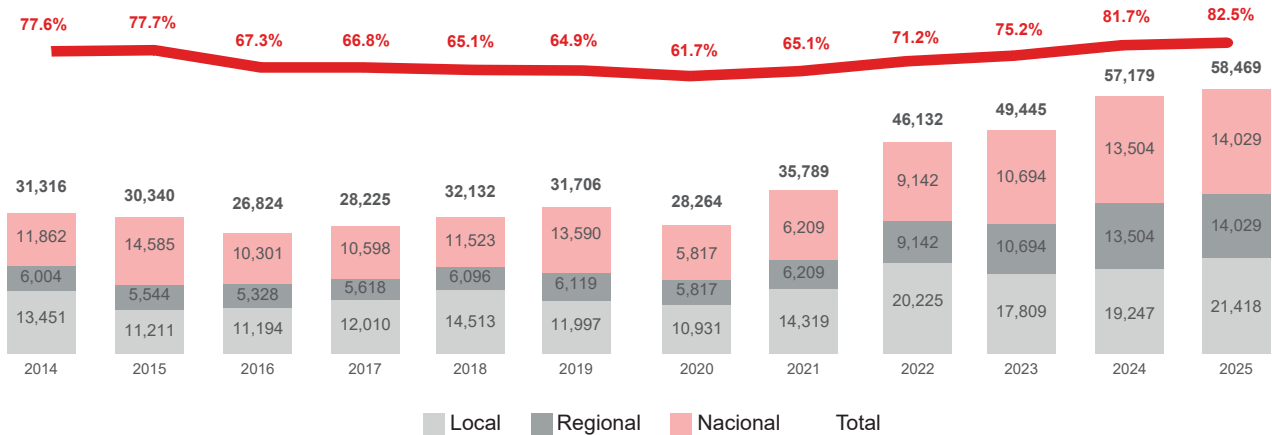
Un primer problema es la inadecuada distribución de los recursos entre los distintos niveles de gobierno. En los últimos doce años, el 44.4% del presupuesto para inversión se asignó a las municipalidades, que, sin embargo, son las que menos eficiencia han presentado en la ejecución (62.5%). Los gobiernos regionales concentran el 20.7% de los recursos e invierten el 72.5%, mientras que el nivel central dispone del 34.9% del dinero para inversión y ejecuta el 83.6%.

Un segundo desafío por atender es el crecimiento del número de obras paralizadas. De acuerdo con cifras de la Contraloría General de la República, a diciembre del 2025, se encontraban detenidas 2,416 obras que involucran una inversión actualizada de 67 mil 140 millones de soles, de los cuales el 51.9% ya se había ejecutado. El monto involucrado en estas obras se incrementó en 58.6% respecto a setiembre del 2025.

Más aún, un reciente estudio del Banco Mundial refiere que pese a que el Perú destinó el 5.0% de su PBI en 2024, superando en más de 50% el promedio de la OCDE, la ejecución es deficiente, precisamente debido al alto número de proyectos abandonados que representan casi el 45% de los proyectos iniciados desde 2012 y cuyo valor total equivale al 17.3% del PBI.

Otros retos a superar para alcanzar una gestión integral de las infraestructuras públicas son la precariedad del

Figura 3. EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA 2014 – 2025 (en millones de soles)



Fuente: MEF – Portal de Transparencia Económica

empleo en el sector público que no permite captar a los mejores cuadros técnicos; la ausencia de un enfoque territorial para priorizar proyectos que parta de la planificación macro-regional; la persistencia de un modelo de contratación que no valora suficientemente la calidad de los

proyectos, su eficiencia a lo largo de todo su ciclo de vida ni la experiencia de los postores; la obsolescencia de los mecanismos de supervisión y control de infraestructuras; y la ausencia de una política adecuada para asegurar su operación y mantenimiento.

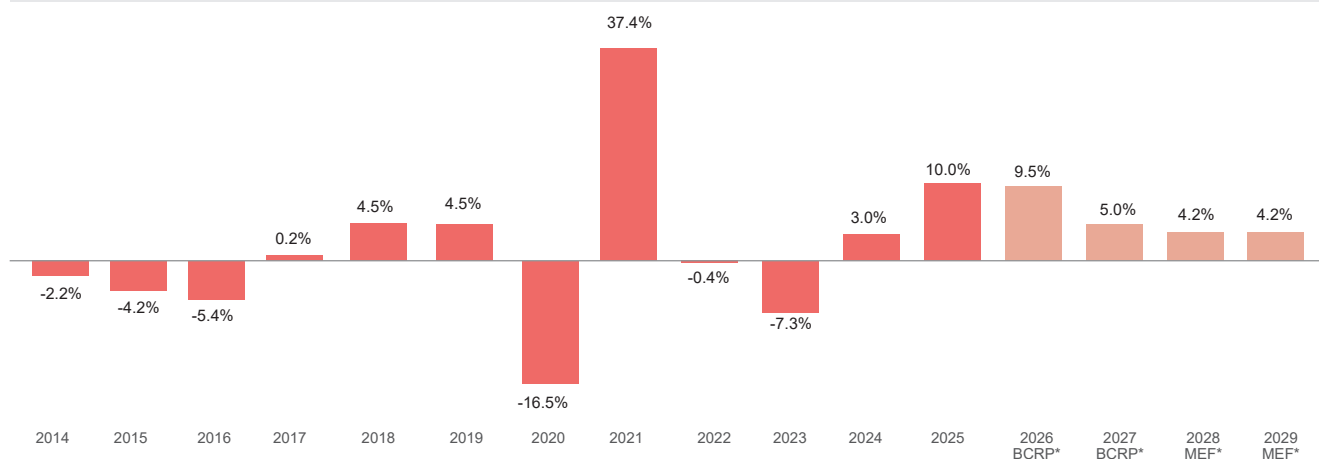
III. Inversión privada

El desenvolvimiento de la inversión privada en el Perú presenta una trayectoria muy similar al del PBI del sector construcción. Entre el 2014 y el 2020 hubo dos años de crecimiento, uno de estancamiento y cuatro de caída, siendo este último año el que presentó la mayor contracción de este indicador (-16.5%) desde el año 1989 en que se contrajo 21.1%. Este resultado del 2020, motivado por la emergencia declarada a raíz de la pandemia del COVID, contribuyó notablemente a que, en dicho periodo, la inversión privada se contrajese 19% (ver Figura 4). En el 2021 se produjo el crecimiento más significativo de la inversión privada (+37.4%) desde 1994 en que subió 39.2%. En 2025 hubo un importante crecimiento de este indicador (+10.0%), pero dos años antes experimentó una fuerte contracción (-7.3%). En el decenio bajo estudio, la inversión privada creció a un ritmo promedio de 1.4% anual. Para el año 2026, el BCRP estima una subida de 9.5% en este rubro, previéndose una ralentización de esa tasa en los tres años siguientes.

exiguo y ha estado lejos de los niveles que necesita el país para reducir sensiblemente la pobreza y para desarrollar una actividad económica competitiva. Los vaivenes políticos, sobre todo los que afectan al país desde el 2016, no generan la suficiente confianza en los empresarios, financieristas y ciudadanos para incrementar sus decisiones. La violencia criminal, la corrupción y las barreras burocráticas también impactan negativamente en las expectativas de inversión.

Más recientemente, el irrespeto de las condiciones contractuales y de los laudos arbitrales en el desarrollo de proyectos privados de infraestructura, así como la proliferación de iniciativas populistas que afectan la seguridad jurídica, solo contribuyen a desalentar la decisión de invertir entre los agentes económicos. Un entorno geopolítico que ha puesto en entredicho las reglas del libre comercio imperantes desde los años noventa del siglo pasado y los conflictos bélicos que no alcanzan aún acuerdos de paz, hacen más imprevisible la evaluación de proyectos de inversión, sobre todo en países emergentes como el Perú.

Resulta evidente que, analizando esta serie en los últimos doce años, el desempeño de la inversión privada ha sido

Figura 4. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA INVERSIÓN PRIVADA (variación anual) 2014 – 2029 *

Fuente: INEI (2014 – 2025) – BCRP (* Estimados 2026 -2027) – MEF (*Estimados 2028 – 2029)

Pese a ello, la inversión privada en infraestructura, vivienda y desarrollo urbano ha venido creciendo de manera sostenida en los últimos años. En el último decenio, Proinversión ha adjudicado proyectos y servicios de infraestructura bajo la modalidad de asociación público-privada y Proyectos en Activos, por un monto que supera los 31 mil millones de dólares, aunque el desenvolvimiento de esta modalidad de inversión no ha sido parejo en el transcurso de este periodo. En realidad, pueden advertirse tres etapas en este proceso.

En la primera etapa, que va desde 2014 al 2018, se invirtieron 14,276 millones de dólares, vale decir el 46% del total. La segunda, entre 2019 y 2022, periodo en el que confluyeron la pandemia del COVID y el gobierno del señor Pedro Castillo, el valor de los proyectos adjudicados apenas superó los 710 millones de dólares. La tercera etapa, ha sido la de mayor nivel de inversión (16,044 millones de dólares, 51.7% del total de los doce años) y la de mayor dinamismo, pues el ritmo anual de adjudicaciones aumentó en 87.3% respecto a la primera etapa del decenio (**ver Figura 5**). Este notorio repunte se debió fundamentalmente a un cambio en el liderazgo de Proinversión y a un fortalecimiento de su modelo de gobernanza.

Para el año 2026, Proinversión ha previsto impulsar 44 proyectos por 10 mil 800 millones de dólares, monto que más que duplicaría las adjudicaciones del año previo. Destacan en esta cartera, diecinueve proyectos en energía y minas que implican una inversión de 3,059 millones; obras de saneamiento en seis regiones del país por 2,551 millones;

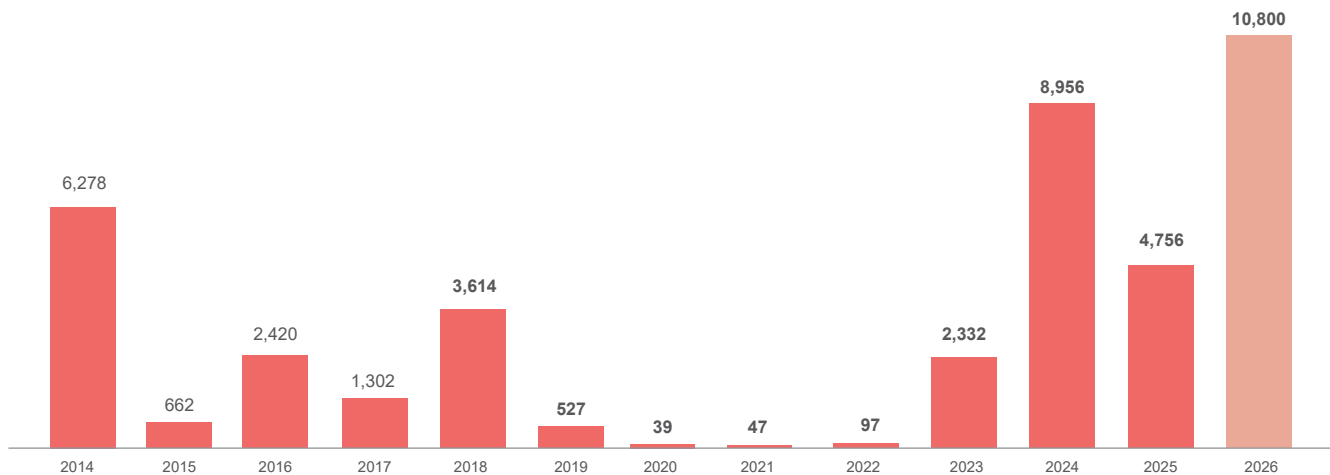
ocho proyectos de transporte por 1,518 millones; cinco en el sector turismo por un monto similar y cuatro en el sector salud por un valor de 1,418 millones.

Además, para este año, esta agencia espera suscribir ocho adendas a contratos vigentes que contemplan la ejecución de inversiones por 9 mil millones de dólares en 15 regiones del país. La adenda al contrato de concesión de la Línea 1 del Metro de Lima y la del transporte del gas de Camisea explican el 65% de ese monto.

La exitosa gestión llevada a cabo por Proinversión desde el 2023 ha permitido comprobar el interés que tiene el sector privado por incrementar su participación en la dotación de infraestructura y servicios públicos. Aprovechar esta buena disposición es fundamental de constructores y operadores, tanto peruanos y extranjeros, es fundamental para reducir sensiblemente las brechas de infraestructura, en particular, porque el aparato estatal presenta notorias debilidades técnicas y administrativas, así como crecientes limitaciones financieras para desarrollar grandes proyectos, bajo las modalidades tradicionales de contratación pública.

Con ese mismo propósito, en el año 2008, el gobierno nacional puso en marcha la modalidad de Obras por Impuestos (Oxi), mediante la cual empresas privadas financian y ejecutan proyectos públicos, empleando mecanismos y prácticas de la contratación privada, a cambio de que la inversión efectuada sea considerada como pagos a cuenta de sus obligaciones tributarias. Este mecanismo alinea, de

Figura 5. ADJUDICACIÓN DE APPs Y PROYECTOS EN ACTIVOS POR PROINVERSIÓN 2014 - 2026



Fuente: PROINVERSIÓN – (*) 2026 Estimado

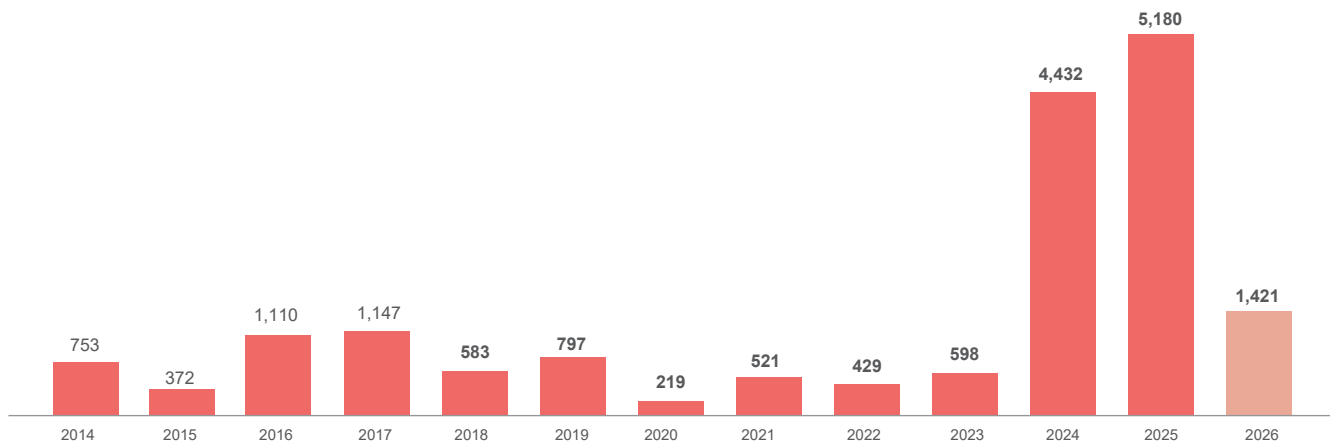
una mejor manera que en la contratación estatal convencional, los intereses de todos los actores que intervienen en un proyecto específico, permitiendo una ejecución más ordenada, más eficiente, de mejor calidad y mucho menos vulnerable a la corrupción.

Entre 2014 y 2025, se han adjudicado obras bajo esta modalidad por un monto superior a los 16 mil millones de soles, pero, como se puede apreciar en la **Figura 6**, el 59.3% de ese monto se invirtió en los dos últimos años, remontando una década completa de muy magros resultados. Este aumento en la ejecución de Oxl se debe, igual que en el caso de las APPs, a la mejora en la gestión de

Proinversión y a cambios relevantes en las normas que regulan el funcionamiento de este mecanismo.

En los primeros 70 días del 2026, se han colocado 1,421 millones de soles mediante Oxl, cuadruplicando el monto alcanzado en el mismo periodo del año pasado. De mantenerse esa tendencia en lo que resta del año, podrían superarse los 7,300 millones en adjudicaciones, lo que significaría un incremento de 43% respecto a 2025. Proinversión ha identificado 997 proyectos priorizados por entidades públicas de los tres niveles de gobierno, por un monto de 16 mil 778 millones de soles que se encuentran en búsqueda de empresas dispuestas a financiar su ejecución en el corto plazo.

Figura 6. ADJUDICACIÓN DE PROYECTOS A TRAVÉS DE OXI 2014– 2026 (en millones de soles)



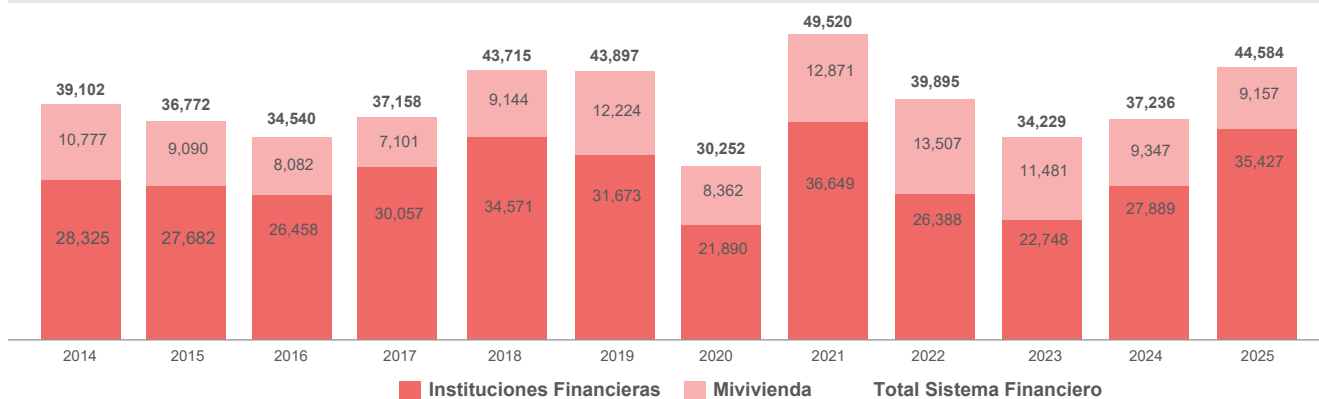
Fuente: PROINVERSIÓN – Dirección de Inversiones Descentralizadas – (*) Al 10 de marzo del 2026

IV. Vivienda

En el decenio analizado, se desembolsaron 470,900 préstamos hipotecarios, de los cuales 349,757 (74.3%) fueron otorgados por las instituciones financieras con sus propias líneas crediticias; mientras que los 121,143 restantes se concedie-

ron con recursos del Fondo Mivivienda (**Figura 7**). Entre el año 2016 y el 2019, las operaciones se incrementaron sostenidamente, a un ritmo promedio de 8.3% anual, pero en el segmento Mivivienda el crecimiento promedio fue de 14.8%.

Figura 7. NÚMERO DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA VIVIENDA DESEMBOLSADOS 2014 – 2026



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros – SBS y Fondo Mivivienda

Lamentablemente, la pandemia generó una contracción de 31.1% en los desembolsos, pero se recuperaron al año siguiente, en el que alcanzaron la cifra récord de créditos entregados en todo el periodo analizado (aumentaron 63.7% respecto al 2020). En los dos años siguientes, volvieron a caer fuertemente los préstamos, tanto que en 2023 apenas estuvieron 13.1% por encima del año crítico de la pandemia. Los dos últimos años fueron de crecimiento, sobre todo el 2025, en que se alcanzó la segunda cifra más alta de todo el decenio.

Los mejores años para el desembolso de los créditos financiados por Mivivienda fueron el 2021 y el 2022, en los que además representaron la tercera parte de todos los desembolsos, la participación más alta de todo el periodo. Cabe señalar que, en esos dos años, las tasas de interés de estas operaciones no se incrementaron en la misma proporción que lo hicieron las de los créditos otorgados por las entidades bancarias con sus propios recursos, lo que permitió acotar el impacto del aumento de los costos financieros que se produjo, a nivel global, a consecuencia de la pandemia del COVID 19.

De otro lado, en el periodo 2014-2025, se desembolsaron casi 146 mil millones de soles en préstamos hipotecarios para vivienda, de los cuales apenas 17 mil 400 fueron

otorgados con recursos de Mivivienda, lo que representa el 11.9% del total (**ver Figura 8**). A diferencia de lo que ha ocurrido con el número de créditos, en este caso la tendencia ha sido siempre ascendente, con excepción del año de la pandemia (que se compensó en el 2021) y del 2023, en el que coincidieron la crisis política por la vacancia del señor Pedro Castillo, la irrupción del Niño Costero y el surgimiento de conflictos geopolíticos globales.

En el 2025 se presentó el monto récord de dinero desembolsado, casi 16 mil 800 millones de soles, experimentando un incremento de 23.6% respecto a la cifra obtenida en el 2024. El monto de créditos otorgados con fondos de Mivivienda, en cambio, se contrajo por tercer año consecutivo el año pasado, sufriendo una merma de 26.3% respecto al 2022, año en que se dio el desembolso más alto de todo el periodo bajo análisis.

Entre 2014 y 2025, el dinero otorgado para préstamos hipotecarios creció a un ritmo promedio anual de 5.8%, pero el de las operaciones fondeadas por Mivivienda subió 3.1% por año en promedio.

En los dos primeros meses del 2026, la tendencia en el otorgamiento de créditos sigue un patrón similar al del año precedente. El número de créditos aumenta 9.6%

Figura 8. MONTO DESEMBOLSADO EN CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA VIVIENDA 2014 – 2025
(en millones de soles)



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros – SBS y Fondo Mivivienda

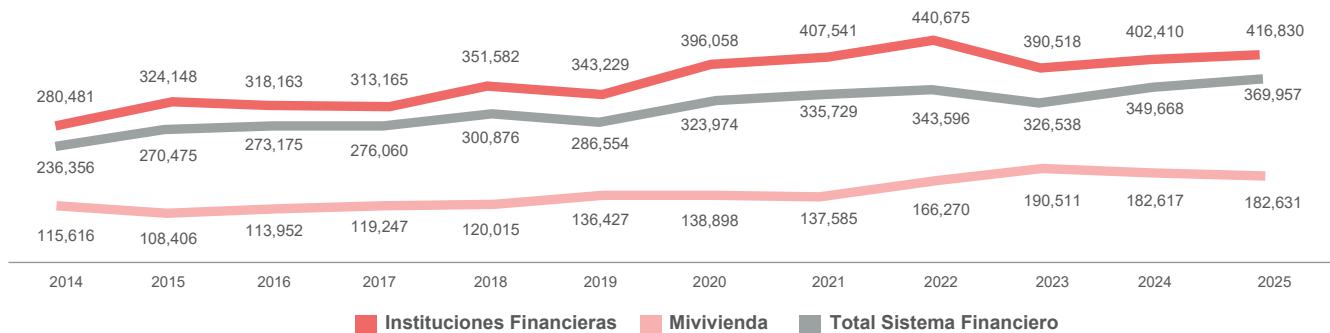
respecto a enero – febrero de 2025, pero mientras los concedidos con recursos de las IFIs aumentan 14.1% los que se fondean con dinero de Mivivienda siguen cayendo (-6.6%), por tercer año consecutivo. Lo mismo ocurre con los montos desembolsados en el primer bimestre: crecen 11.0% en total y 13.6% los que corresponden a los fondos propios de las instituciones financieras, mientras que disminuyen 9.2% los que provienen del Fondo Mivivienda.

Por otra parte, el monto promedio por cada crédito hipotecario durante todo el periodo en estudio muestra una trayectoria creciente entre el año 2014 al 2022. En esos nueve años, el valor medio de cada operación se incrementó a una tasa anual promedio de 4.1%, mientras que el de los préstamos financiados por Mivivienda lo hizo a un ritmo medio de 3.7% y el de las operaciones fondeadas con recursos de las IFIs alcanzó un 4.2% en promedio (**Figura 9**).

En el año 2023, se produjo una reducción de 11.4% en el segmento de las IFIs, debido fundamentalmente a que – a partir de ese año – comenzó a operar el producto denominado Cobertura de Riesgo Crediticio – CRC gestionado por Mivivienda, a través del cual esta entidad cubre parcialmente el riesgo de default en préstamos concedidos por las instituciones financieras privadas. Este producto se aplica para viviendas cuyos precios se sitúan en el Rango 5 de Mivivienda (entre 362 mil 100 y 488 mil 800 soles).

Sin embargo, entre el 2023 y el 2025, los montos promedio de los créditos desembolsados con recursos de las entidades financieras subieron 6.7%. Entre esos años, el monto medio de los créditos que financia Mivivienda tuvo una leve disminución (4.1%), debido a que, si bien es cierto que estos créditos ya no financian viviendas en el Rango 5, tampoco han subido las colocaciones en los rangos inferiores del crédito Mivivienda ni en Techo Propio.

Figura 9. MONTO PROMEDIO POR OPERACIÓN DE CRÉDITO HIPOTECARIO PARA VIVIENDA 2014 – 2025 (en soles)

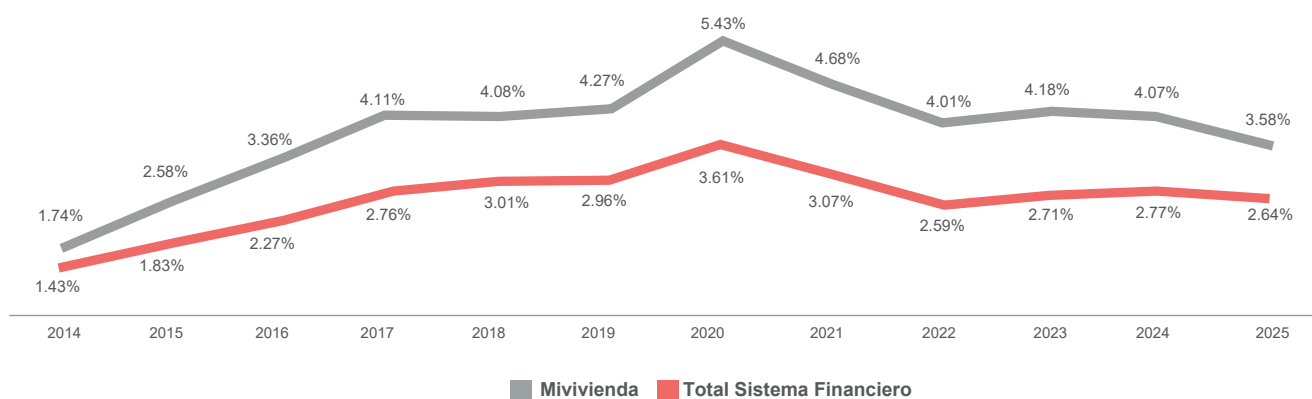


Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros – SBS y Fondo Mivivienda

Al revisar la evolución de la morosidad de préstamos hipotecarios durante el decenio bajo análisis, se verifica que en el 2014 se dieron las tasas más bajas tanto en el total del sistema financiero como en el segmento Mivivienda y también la brecha más estrecha entre ambos indicadores (34 centésimas de punto porcentual). A partir de allí se produjo un incremento en ambos indicadores que llegó a triplicarse en el 2020 en el caso de Mivivienda y a crecer 150% en el total del sistema financiero (**Figura**

10). En ese periodo, se dio también la brecha más amplia entre ambos indicadores (1.82 puntos porcentuales). En los siguientes dos años, las tasas siguieron una trayectoria declinante, luego experimentaron un leve incremento en el 2023 y llegaron al 2025 con los niveles más bajos desde el 2016 y la menor brecha entre ambos indicadores (94 centésimas de punto porcentual) desde el 2015. En enero del 2026, las tasas de morosidad no sufrieron variación alguna.

Figura 10. TASA DE MOROSIDAD DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS AL MES DE DICIEMBRE 2014 - 2025 (en %)

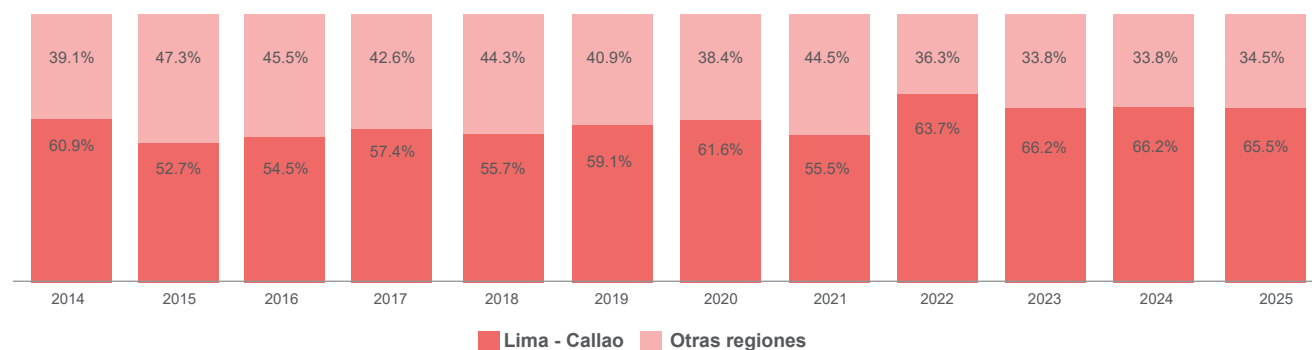


Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros – SBS y Fondo Mivivienda

Entre 2015 y 2019, la participación de las regiones en el desembolso de créditos Mivivienda se mantuvo por encima del 40% aunque mostrando una tendencia declinante, pasando del 47.3% en 2015 a 40.9% en 2019 (**Figura 11**). En el resto de los años, salvo en el 2021, esta participación estuvo por debajo del 40%.

Se explica esta concentración de créditos para vivienda social en Lima Metropolitana, por las dificultades que tienen las instituciones microfinancieras (cajas municipales, cajas rurales, financieras) para acceder a mayores líneas de crédito del Fondo Mivivienda, por su patrimonio limitado. Estas entidades tienen una importante penetración en el

Figura 11. DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS DESEMBOBADOS CON RECURSOS DEL FONDO MIVIVIENDA, SEGÚN REGIONES 2014-2026



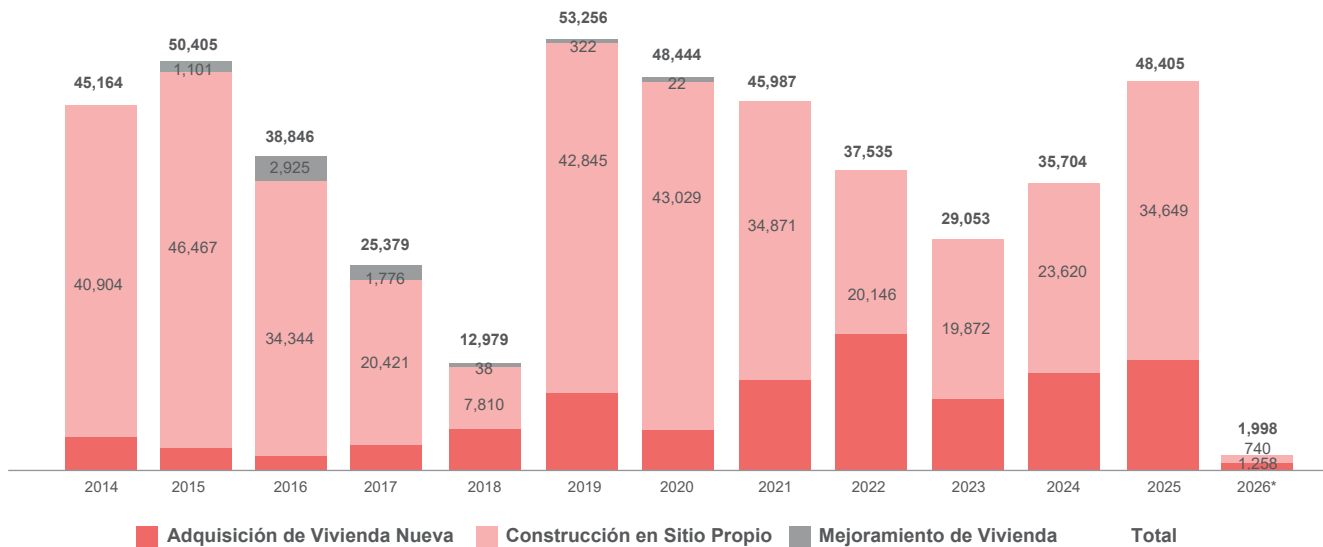
Fuente: Fondo Mivivienda

mercado de las regiones. También afecta la colocación en el interior del país el hecho que más del 95% de las compras de vivienda a través del programa Techo Propio ya no se financian con créditos hipotecarios sino con préstamos concedidos por los promotores inmobiliarios.

De otro lado, en todo el periodo bajo análisis, se han otorgado más de 471 mil Bonos Familiares Habitacionales del programa Mivivienda, de los cuales, el 78.3% correspondieron a la modalidad de Construcción en Sitio Propio – CSP; el 20.4%

a Adquisición de Vivienda Nueva – AVN y el 1.3% a Mejoramiento de Vivienda – MV. **(Figura 12)** La ejecución de estos subsidios se ve afectada, de manera recurrente, por la volatilidad en la asignación de los recursos que no obedece a una lógica de mercado sino a la prioridad que se le otorga en la confección de los presupuestos, que está condicionada fundamentalmente por criterios políticos. No se entiende por qué no se garantiza una ejecución más estable de este programa, teniendo en cuenta además que, la mayoría de las veces, los recursos asignados se han ejecutado al 100%.

Figura 12. BONOS FAMILIARES HABITACIONALES DESEMBOLSADOS POR MODALIDAD 2008-2026
(desembolso anual)



Fuente: Fondo Mivivienda * 2026, datos al cierre de febrero

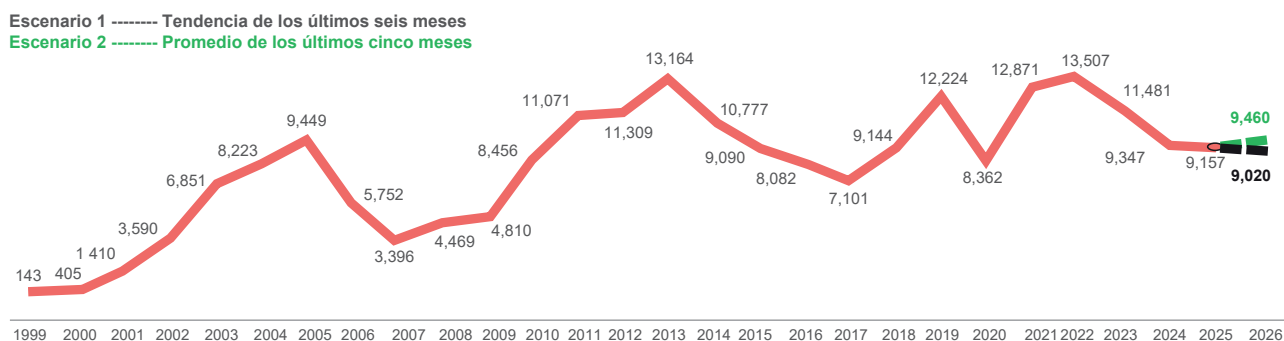
En el caso de la modalidad CSP, en tres oportunidades se han superado los 40 mil bonos por año, habiéndose alcanzado la cifra más alta en 2015. En el caso de AVN, en cinco oportunidades se ha desembolsado más de 10 mil subsidios, llegando al número récord en 2022. En el 2025, se logró asignar 48 mil 405 BFH, 35.6% más que el año previo y consiguiendo su mejor performance de los últimos cinco años. Los bonos de CSP concedidos se incrementaron 46.7% y los de AVN lo hicieron en 13.8% en el último año. Para el 2026, sin embargo, se ha asignado la mitad de los recursos ejecutados en el 2025. Al cierre del primer bimestre se han otorgado cerca de 2 mil subsidios, un 68% menos que en el mismo periodo del año precedente, pero mientras que en la modalidad de CSP se produjo una disminución de 83.7% y, en la de AVN, se incrementó la colocación en 3.6%. De mantenerse la

tendencia, el desembolso de BFH se reduciría a la cuarta parte en 2026.

Desde que el Fondo Mivivienda inició sus operaciones en 1999, esta institución ha otorgado 213,641 créditos hipotecarios, de los cuales el 56.7% se concedieron entre el 2014 y el 2025. Como se aprecia en la **Figura 13**, en todo este periodo se han presentado cuatro “picos” en el número de desembolsos, siendo el más alto el del 2023 (13 mil 507 préstamos) y el de mayor ritmo de crecimiento por año, se dio entre 1999 y el 2005, cuando cada año se duplicaba el número de créditos otorgados.

También se han presentado cuatro “valles” en estos veintisiete años: en 2007 por insuficiencia de recursos para fondeo; en 2017 por la decisión de reducir drásticamente el

Figura 13. DESEMBOLSO ANUAL DE OPERACIONES HIPOTECARIAS CON RECURSOS DEL FONDO MIVI-VIENDA 1999 - 2026 (en número de créditos)



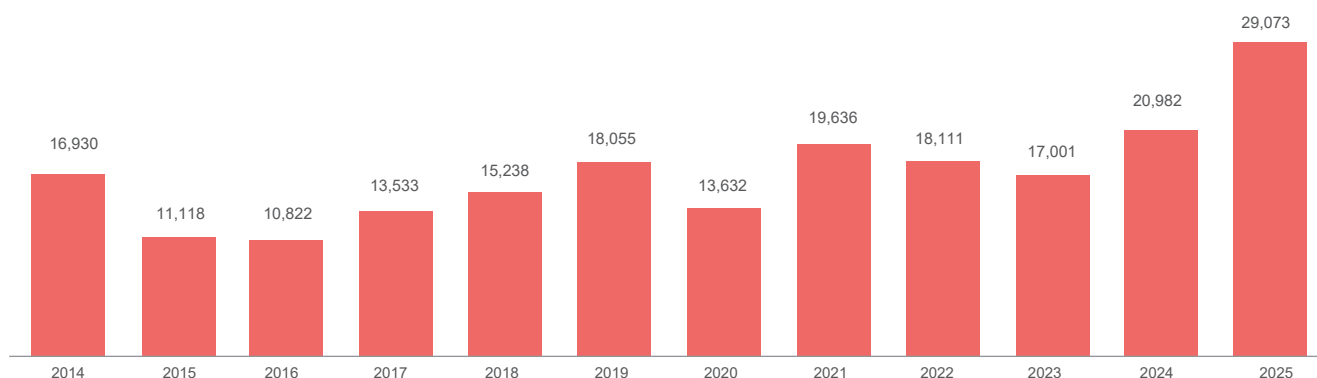
Fuente: Fondo Mivivienda

precio máximo de las viviendas a financiar con recursos del Fondo Mivivienda y de promover infructuosamente el leasing inmobiliario, como alternativa más ventajosa al crédito hipotecario; en 2020 por la pandemia del coronavirus y en el 2024–2025 por la decisión de retirar abruptamente el fondeo para viviendas con precios dentro del rango 5 de Mivivienda.

Para el año 2026, se espera colocar poco más de 9,000 créditos, manteniendo un nivel similar al de los años previos, acumulando tres años consecutivos de estancamiento, situación contraria a la que se viene presentando en las operaciones financiadas con recursos propios de las IFIs. Cabe señalar, sin embargo, que el producto CRC, lanzado en el 2023 para ofrecer una cobertura frente al default a los créditos hipotecarios que concedan las IFIs con sus propios recursos concentra el 56.8% del total de operaciones promovidas por el Fondo Mivivienda entre diciembre 2025 y febrero 2026.

En otro orden de cosas, de acuerdo con la información recogida sistemáticamente en la Plataforma del Mercado de Edificaciones Urbanas en Lima Metropolitana – PME CAPECO, en el docenio bajo análisis se vendieron poco más de 204 mil viviendas nuevas. En el 2014, se vendieron casi 17 mil viviendas, cifra que no pudo ser superada en los cuatro años posteriores (**ver Figura 14**), pero debe mencionarse que, en el periodo trienal previo, el del llamado “boom inmobiliario” se compraron alrededor de 22 mil unidades habitacionales nuevas, cada año. Entre el 2015 y el 2024, las ventas experimentaron una tendencia positiva en las ventas, aunque con algunas retracciones temporales, siendo la más importante la que se experimentó en 2020 (-24.5%). Entre esos diez años, las unidades vendidas aumentaron a un ritmo promedio anual de 7.3%. Sin embargo, en 2025, las ventas superaron las 29 mil unidades, un aumento de 38.6% respecto al año precedente y un nuevo récord histórico.

Figura 14. VIVIENDAS NUEVAS VENDIDAS EN LIMA METROPOLITANA 2014-2025 (miles de unidades)



Fuente: PME CAPECO

De otro lado, el 75.6% del total de ventas efectuadas entre el 2014 y el 2025 se dieron en Lima Top, Lima Moderna y Lima Centro. Salvo en el 2015, y por una pequeña diferencia, Lima Moderna ha sido el sector urbano en donde se vende el mayor número de vivienda (casi 73,300) en todo este periodo. En Lima Top se compraron poco más de 56 mil 500 viviendas y en Lima Centro cerca de 24 mil 500. El comportamiento de las ventas en Lima Top y Lima Moderna ha sido muy similar en todo este periodo: una tendencia fuerte de crecimiento, salvo en 2015, 2020 y en el bienio 2022–2023, en que las ventas cayeron, pero se recuperaron al año siguiente (ver Figura 15).

En estos sectores urbanos se compraron aproximadamente 16 mil 700 unidades habitacionales en promedio por año desde el 2014, mientras que la demanda anual es de alrededor de 26 mil de acuerdo con la PME CAPECO. Hay todavía un espacio para crecer. Sin embargo, salvo en Lima Centro, las municipalidades están imponiendo restricciones para el desarrollo de proyectos inmobiliarios residenciales, entre ellas, estableciendo áreas mínimas de departamentos que están muy por encima de las que prefieren los demandantes de vivienda que desean vivir en los distritos que conforman estos sectores urbanos.

Casi un tercio de quienes quieren vivir en estos distritos, pertenece a la Generación Z, quienes se independizan más temprano de sus padres, una buena parte de ellos tiene trabajos independientes, no desea tener hijos tan rápidamente como en las generaciones anteriores y, por ello, aspira a acceder a viviendas más pequeñas en edificios que tengan una mayor dotación de servicios comunes (coworking, gimnasio, salas de uso múltiple, entre otros). Pero también consideran que su primera vivienda no será la última que comprarán a lo largo de su vida. Tienen mayor propensión a la tecnología, la ecología y las “experiencias” (viajes, conciertos, gastronomía, cultura). Frente a estas restricciones municipales, este segmento de la demanda ha optado por algunos distritos cercanos como La Victoria, Surquillo y Lince, entre otros.

Hay que tener en cuenta que una parte de estos nuevos demandantes solo tienen capacidad económica para comprar viviendas a precios que se encuentren dentro del rango 5 de Mivivienda y, como ya se ha dicho, tienen ingresos no formales lo que dificulta su acceso al crédito hipotecario. Cabe señalar que este grupo poblacional, representa el 25% del total de ventas en Lima Metropolitana y el 50% de las que corresponden a los cinco rangos de Mivivienda, de acuerdo con la PME de CAPECO.

Figura 15. VIVIENDAS VENDIDAS EN TRES SECTORES URBANOS DE MAYOR VENTA 2014-2025 (unidades)



Fuente: PME CAPECO

(1) **Lima Top:** Barranco, La Molina, Miraflores, San Borja, San Isidro, Santiago de Surco. **Lima Moderna:** Jesús María, Lince, Magdalena Nueva, Pueblo Libre, San Miguel, Surquillo. **Lima Centro:** Breña, Cercado de Lima, La Victoria, Rímac, San Luis

Otra es la realidad en el resto de la capital, que concentra el 24.6% del total de ventas efectuadas en el decenio bajo análisis, lo que implica casi 50 mil unidades habitacionales. El 40.0% de ellas se localizaron en Lima Norte, el 25.3% en Lima Sur, el 21.4% en Lima Este y el 13.4% en El Callao. Sin embargo, en esta zona ha habido una mayor volatilidad en la venta de viviendas por sector urbano. Lima Norte ha sido el sector en donde más viviendas se vendieron en ocho de los doce años, habiendo ocupado el segundo lugar en 2018, 2019 y 2025 y el tercero en el 2020. Lima Sur tuvo el liderazgo en ventas 2018 y 2025, ocupó el tercer puesto en 2014, 2019 y 2021 y el segundo en los restantes siete años. Lima Este, por su parte, fue primero en 2019 y 2020, segundo en 2014, tercero en 2015, 2016, 2018 y de 2022 a 2025 y cuarto en 2017 y 2021. Finalmente, El Callao ocupó el segundo puesto en ventas en 2017 y 2021 y el cuarto lugar en los otros diez años (ver Figura 16).

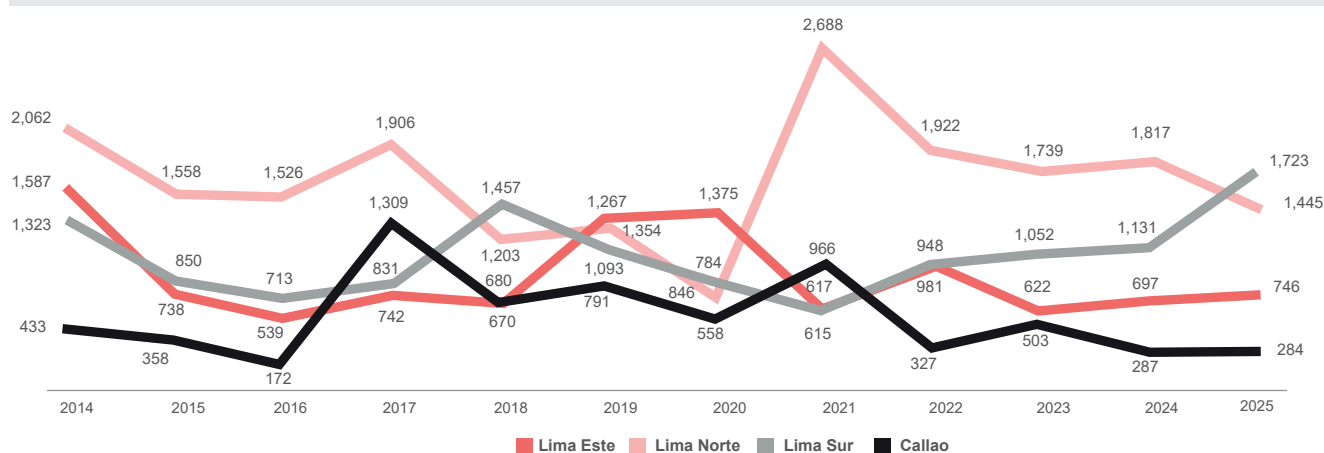
Esta volatilidad en las ventas no se atribuye a cambios significativos en la demanda. La PME CAPECO estimaba, en diciembre 2023, que la demanda efectiva anual para la compra de vivienda en estos cuatro sectores bordea las 71 mil unidades habitacionales. El promedio de unidades vendidas en los cinco últimos años en esta zona es poco más de 4,200 unidades. Más aún, la demanda en el segmen-

to Techo Propio es el 63% del total, es decir unas 45 mil unidades, mientras que la venta promedio de los últimos cinco años en ese segmento fue de apenas 191 unidades anuales.

De otro lado, el mismo estudio de CAPECO señalaba que el 95% de los demandantes efectivos que residen actualmente en Lima Norte quieren una nueva vivienda también en Lima Norte. En El Callao esa preferencia la expresa el 93% de residentes que demandan vivienda, en Lima Sur es el 88% y en Lima Este el 84%. En resumen, la demanda insatisfecha es altísima y para atenderla hay que generar oferta en el mismo lugar en que residen actualmente quienes desean comprar vivienda en el corto plazo.

En Lima Metropolitana y en todo el Perú, la dificultad principal está en la oferta y no en la demanda. Su solución requiere una estrategia integral que comprenda, cuando menos, acciones de corto y mediano plazo que impulsen la planificación y gestión de suelos; la articulación de las inversiones en servicios públicos con el desarrollo de proyectos inmobiliarios formales, especialmente de aquellos que tengan un alto componente de vivienda social; la racionalización de procedimientos administrativos, y el incremento sustantivo del presupuesto de vivienda.

Figura 16. VIVIENDAS NUEVAS VENDIDAS EN LIMA METROPOLITANA 2014-2025 (miles de unidades)



Fuente: PME CAPECO

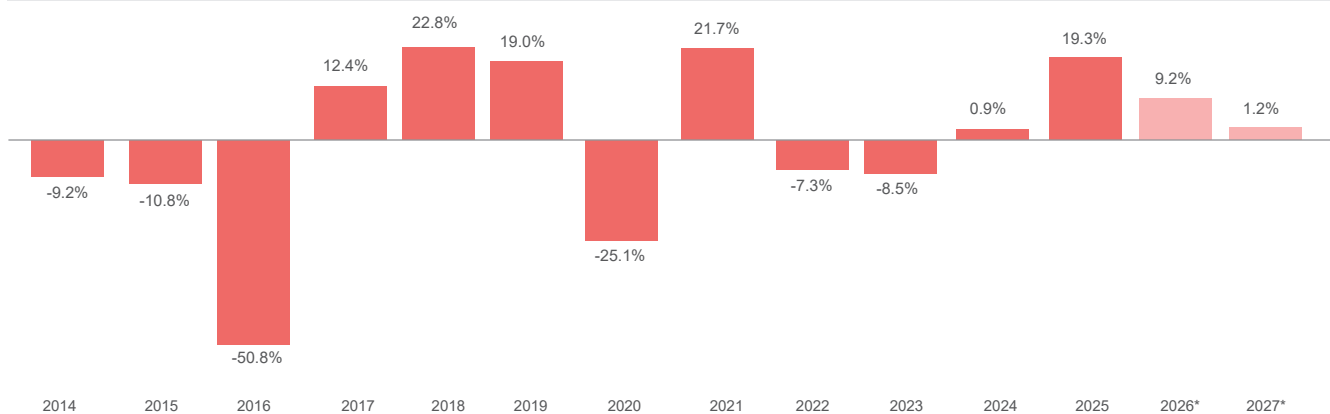
(2) **Lima Este:** Ate, Chaclacayo, Cieneguilla, El Agustino, Lurigancho – Chosica, San Juan de Lurigancho, Santa Anita. **Lima Norte:** Ancón, Carabayllo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra, San Martín de Porres, Santa Rosa. **Lima Sur:** Chorrillos, Lurín, Pachacámac, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, San Juan de Miraflores, Santa María del Mar, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo. **Callao:** Bellavista, Callao, Carmen de la Legua, La Perla, La Punta, Mi Perú, Ventanilla

V. Inversión Minera

La inversión en minería ha presentado grandes contrastes en el decenio bajo estudio. En seis oportunidades presentó resultados fuertemente desfavorables en tres momentos específicos (**ver Figura 17**). El primero, entre 2014 y 2016, en que los tres años fueron de fuerte caída, especialmente el 2016 (50.8% respecto a 2015, la más intensa de todo el decenio), acumulándose una merma de 60.2% en comparación con el 2013. Estas fuertes contracciones se debieron a la culminación de la etapa de construcción

de grandes proyectos mineros y a la caída de los precios internacionales que produjo un replanteamiento o la postergación del inicio de nuevos proyectos. El segundo momento se dio en 2020, cuando la inversión se redujo 25.1% a consecuencia de la emergencia por el COVID-19. Por último, en 2022 y 2023 también tuvo una performance negativa, acumulando una disminución de 15.2% en el bienio, motivada por el sesgo anti minero y su posición desfavorable frente a la inversión privada en general.

Figura 17. VARIACIÓN ANUAL DE LA INVERSIÓN MINERA 2014 – 2027 *



Fuente: BCRP - (*) 2026 y 2027, estimados

Sin embargo, la inversión minera también tuvo resultados positivos en seis oportunidades durante el decenio bajo estudio, en cinco de ellas creciendo a ritmo de dos dígitos. Destaca el periodo 2017 – 2019, en que este indicador se recuperó parcialmente de la fortísima retracción que experimentó en el trienio previo, aunque el nivel de inversión al cierre del 2019 era todavía 35% inferior al del 2016. De todas formas, en estos tres años se encontraban en proceso de construcción importantes proyectos como Mina Justa, Quellaveco y las ampliaciones de Toquepala y Toromocho. En el 2021, la inversión en minería creció 21.7% revirtiendo en parte la fuerte bajada del año previo por la pandemia, aunque al final de ese año el monto invertido fue 8.8% menor que en 2019.

Por último, desafiando los pronósticos iniciales, la inversión en proyectos mineros aumentó 19.3% en 2025, sumando

6,225 millones de dólares en proyectos como Antamina (696 millones), Tía María (593 millones) y Las Bambas (571 millones). De acuerdo con el Banco Central de Reserva, este indicador experimentará un crecimiento de 9.2% en el 2026, principalmente por la continuación de los proyectos señalados. Para el 2027, el instituto emisor estima una subida de apenas 1.2%.

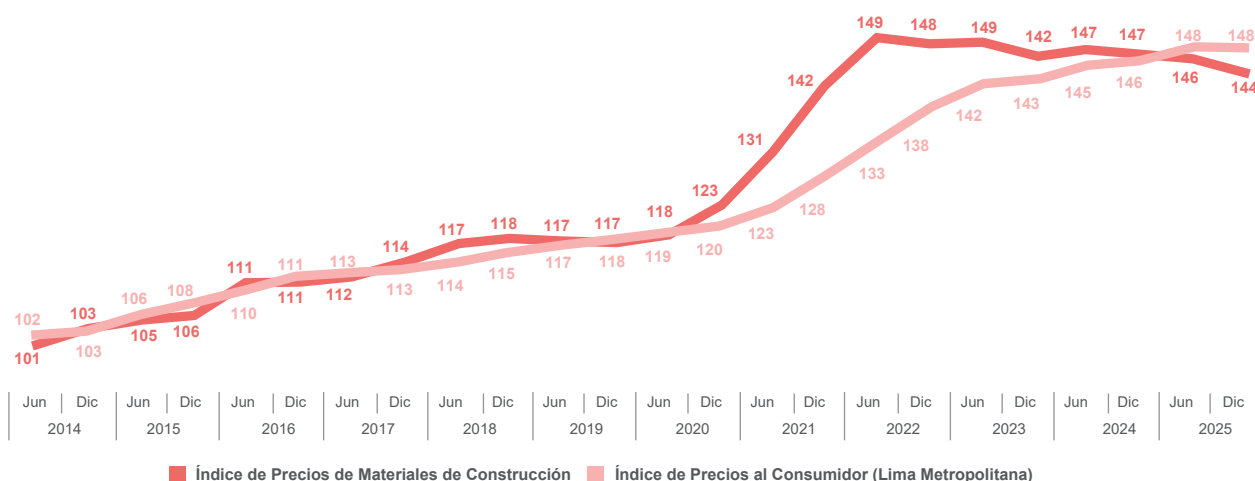
Queda claro que, no obstante que dentro del periodo bajo estudio hubo periodos con altos precios internacionales de los metales, la inversión minera no se logró consolidar. Baste mencionar que el nivel de inversión que se alcanzaría al cierre del 2027 –si se cumplen las proyecciones del BCRP– sería aún 32.7% inferior al obtenido en el 2013.

VI. Precios en construcción

La pandemia iniciada en 2020 también cambió significativamente la correlación existente entre los precios de materiales y la inflación. Como se aprecia en la **Figura 18**, entre inicios del 2014 y el primer trimestre del 2020, el Índice de Precios de Materiales de Construcción – IPMC y el Índice de Precios al Consumidor – IPC presentaban una correlación positiva casi perfecta. Con la declaratoria de emergencia por el COVID-19 se fue expandiendo una brecha entre ambos indicadores a favor del IPMC que alcanzó su mayor dimensión dos años después. A partir de allí, esta

distancia se fue reduciendo progresivamente hasta que, a fines de 2024, el IPC volvió a estar por encima del IPMC. En el primer trimestre del 2026, la crisis desencadenada por el enfrentamiento bélico entre Estados Unidos e Irán ha provocado una aceleración en los precios en nuestro país. Así, en marzo, el IPC fue de 2.38% y el acumulado de enero – marzo fue 3.19%. Por su parte, el IPMC subió 0.88% en marzo y 0.84% en el acumulado al cierre del primer trimestre.

Figura 18. ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN 2014-2025 (Base: diciembre 2013)



Fuente: INEI

Cabe señalar que la existencia de esta brecha durante casi cinco años generó un significativo perjuicio a la actividad constructora. En la vivienda social, porque este aumento de costos no pudo ser trasladado ni al precio máximo de las viviendas a financiar a través de los programas Techo Propio y Mivivienda, ni a los valores de los subsidios habitacionales, a lo que se sumó la reducción de la capacidad adquisitiva de los hogares pobres y de clase media, dificultando su acceso a la casa propia. A consecuencia de ello, se afectaron tanto la oferta como la efectivización de la demanda en este segmento del mercado.

También se vio afectada la estabilidad financiera de las contratistas del Estado. Ello porque, desde hace mucho tiempo CAPECO viene señalando que la metodología de

cálculo de los índices de actualización de precios de materiales de construcción ya no es representativa de toda la complejidad de componentes de la industria de la construcción actual, ni de la cadena logística que opera a nivel nacional. A consecuencia de ello, las valorizaciones de obra no reflejan en forma certera, la variación de los costos de construcción. A eso se sumó la fuerte variación de precios de insumos que se mantuvo durante varios años, lo que afectó el nivel de la economía y finanzas de las empresas contratistas.

El análisis de la variación de los precios de los principales insumos de construcción presenta varios matices (**ver Figura 19**). El acero es el que tiene un comportamiento más errático debido a que está muy condicionado por los

precios internacionales y el tipo de cambio. Desde inicios del 2021 y hasta el tercer trimestre del 2023, fue el insumo que más incremento de precios experimentó. Luego, el fortalecimiento del sol frente al dólar motivó que el precio del acero comience a bajar, terminando en diciembre 2025 con su menor valor desde diciembre 2021. Entre el inicio y el fin del periodo bajo estudio, la variación del precio de este material de construcción llegó a 80.0%.

Entre el inicio del docenio y diciembre de 2020, el costo de mano de obra ocupó el primer puesto entre los cinco insumos bajo análisis, luego mantuvo una tendencia similar hasta el fin del periodo, pero fue superado por la loseta de cemento, que mantenía una tendencia similar, pero ligeramente menor a la de la mano de obra, hasta diciembre 2020, luego tuvo una aceleración en la tasa de aumento de precios que lo llevó al primer lugar en junio 2023, posición que mantuvo hasta diciembre 2025. Entre enero de 2014 y diciembre de 2025, la variación del precio de la loseta de cemento fue de 97.5% y la del costo de la mano de obra fue de 85.7%.

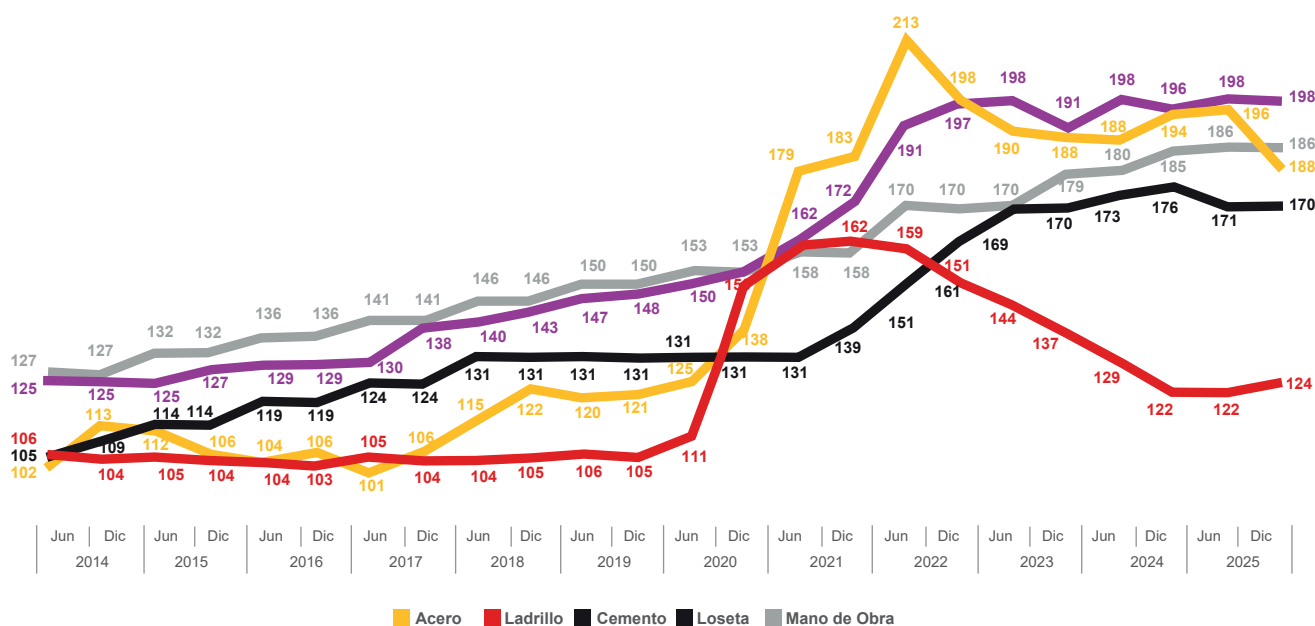
El precio de la bolsa de cemento, por su parte, mantuvo un ritmo de crecimiento similar al de la mano de obra hasta junio de 2018, a partir de allí se mantuvo con el mismo

precio hasta junio de 2021. Y, desde ese momento hasta junio de 2021, experimentó un crecimiento acelerado – con una trayectoria paralela al de la loseta – y desde dicho mes hasta diciembre de 2025 se mantuvo en cuarto lugar entre los cinco insumos estudiados. Desde el inicio hasta el final del docenio, la bolsa de cemento experimentó un aumento de precio de 70.5%.

El ladrillo de arcilla, que es un insumo de uso extendido en el segmento de la construcción informal, mantuvo una mínima variación entre enero 2014 y diciembre 2019, desde el inicio de la pandemia en marzo 2020 hasta junio 2021 presentó una trayectoria de crecimiento casi vertical. Luego empieza una drástica corrección a la baja hasta diciembre 2024 en que empieza un pequeño repunte de precios, con el que llega al fin del docenio. La variación acumulada del precio de este insumo fue de 24.4% entre el 2014 y el 2025. Cabe recordar que, en los primeros dos años de la pandemia, la construcción no formal tuvo un crecimiento notable, a la vez que la construcción formal estuvo inicialmente paralizada y luego experimentó un lento crecimiento hasta el primer trimestre de 2021.

Luego empieza una drástica corrección a la baja hasta diciembre 2024, momento en que se inicia un pequeño re-

Figura 19. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRINCIPALES INSUMOS DE LA CONSTRUCCIÓN 2014– 2025
(Base: diciembre 2009)



Fuente: INEI

punte de precios, con el que llega al fin del decenio. La variación acumulada del precio de este insumo fue de 24.4% entre el 2014 y el 2025. Cabe recordar que, en los primeros dos años de la pandemia, la construcción no formal tuvo un

crecimiento notable, a la vez que la construcción formal estuvo inicialmente paralizada y luego experimentó un lento crecimiento hasta el primer trimestre 2021.

VII. Empleo

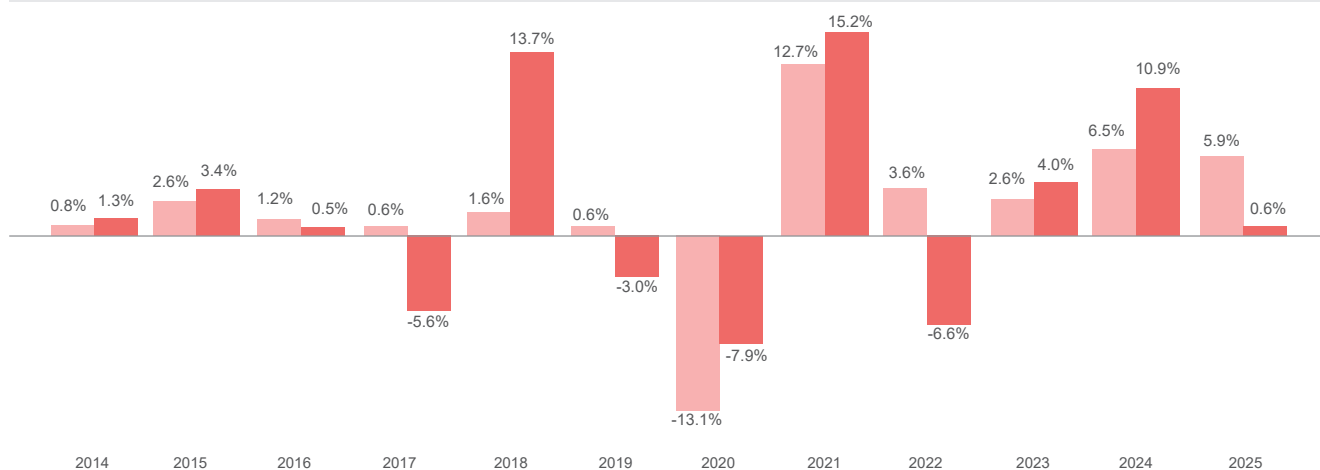
Durante el periodo estudiado, el empleo en el sector construcción de Lima Metropolitana ha presentado un comportamiento positivo todos los años, excepto en el 2020 en que se desencadenó la crisis del COVID-19. Así, en el trimestre móvil octubre–noviembre–diciembre de ese año, el empleo se redujo en 13.1% respecto a igual trimestre del 2019, lo que implicó una pérdida de poco más de 29 mil empleos. En toda la actividad económica capitalina, el ritmo de contracción de puestos de trabajo fue menor (7.9%), computándose 659 mil trabajadores menos que en octubre-noviembre-diciembre de 2019 (**ver Figura 20**).

Al año siguiente, tanto el empleo sectorial como el total, experimentaron sendas recuperaciones, habiéndose generado 51 mil 600 más empleos en el sector construcción (un aumento de 12.7% respecto al 2020) y 553 mil 500 (15.2% más que en el 2020) en el total de actividades económicas localizadas en Lima Metropolitana.

Desde el 2014 hasta antes de la pandemia, el empleo en construcción se incrementó todos los años, pero a tasas que casi siempre bordearon el 1%. Sólo en el 2015 se presentó una tasa relativamente más alta (2.6%). En cambio, el empleo en economía capitalina en general presentó cuatro performances al alza y dos a la baja. En los años con desempeño positivo tampoco hubo altas tasas de crecimiento, salvo en 2018 cuando subió 13.7%. Entre 2014 y 2019, el número más alto de personas trabajando en el sector construcción de Lima Metropolitana se dio en 2018 (380 mil 900) y en la economía general ocurrió en 2019 (5 millones 15 mil personas).

A partir del año 2022, el empleo sectorial capitalino también aumentó todos los años, pero a tasas mayores de las que se experimentaron antes de la pandemia. La tasa más alta se dio en 2024 (+6.5%). También se dio en ese mismo año el mayor ritmo de crecimiento del empleo en el total de la actividad económica (+10.9%), pero en 2025 el em-

Figura 20. VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN EMPLEADA TOTAL Y DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN LIMA METROPOLITANA 2014 – 2026 (Trimestre móvil Octubre-Noviembre – Diciembre)



Fuente: INEI

pleo total subió apenas 0.6%, su segundo peor resultado de este cuatrienio luego del -6.6% del 2022.

Coincidentemente, en el 2025 se alcanzaron los mayores niveles de empleo en todo el docenio: 5 millones 881 mil en el total de la economía y 421 mil 700 en el sector construcción. Entre 2014 y 2025, la tasa anual promedio de crecimiento del empleo en el total de la actividad económica fue de 1.9% mientras que en la actividad de construcción fue de 1.8%.

Durante el primer trimestre del 2026, en Lima Metropolitana se alcanzó una cifra récord de empleo en el sector: 445 mil 900 personas, una subida de 6.0% respecto a igual periodo del año precedente y de 5.1% comparado con el último trimestre de 2025. Por su parte, la población empleada total en Lima Metropolitana sumó 5 millones 716 mil trabajadores, 4.9% más que en enero-marzo 2026 aunque 2.8% menos que en el trimestre octubre-diciembre 2025.

¿Qué puede venir para la construcción en los próximos cinco años?

1. Desafíos y Oportunidades

Este recuento del desempeño sectorial en estos doce años transcurridos desde la aparición del Informe Económico de la Construcción de CAPECO, muestra que el sector construcción ha alternado periodos de franco crecimiento con otros de drásticos descensos, resultado de lo cual las metas alcanzadas en inversión, provisión de infraestructura y vivienda, empleo formal y desarrollo territorial han sido importantes, pero insuficientes para cerrar las brechas sociales y económicas que todavía afectan a nuestro país.

En el corto plazo, sin embargo, hay perspectivas favorables para el crecimiento de la inversión privada, en particular a través de los mecanismos de asociación público-privada y de Obras por Impuestos para infraestructura; la puesta en marcha de nuevos proyectos mineros y la ampliación de otros que ya están operando; así como el desarrollo de proyectos de vivienda en Lima y las principales ciudades del país.

Además, la confluencia inédita de grandes obras de infraestructura de transporte que se están desarrollando o se encuentran en proceso de implementación (construcción de Líneas 2, 3 y 4 y ampliación de la Línea 1 del Metro de Lima, Anillo Vial Periférico, Tren de Cercanías Barranca-Lima-Ica, Tren de La Oroya a Chancay, Nueva Carretera Central, modernización de puertos y aeropuertos a nivel nacional, entre otras) van a generar una gran posibilidad de modernizar las principales ciudades del país, lo que impulsaría a su vez la implementación de un sistema urbano nacional y el mejor acondicionamiento del territorio nacional para desconcentrar las actividades económicas y extender el bienestar social.

En el Plan Nacional de Infraestructura 2026-2031 aprobado recientemente, se ha priorizado 72 proyectos para ser ejecutados en ese periodo, implicando una inversión de 144 mil 200 millones de soles. De ese total, 35 corresponden a iniciativas de APPs o Proyectos en Activos por un monto de 83 mil 700 millones de soles (58% del total del Plan). Además, 16 de estos proyectos se encuentran en fase de ejecución presupuestal, involucrando una inversión de 52 mil 800 millones (72% del total planeado en APPs y PA). Pero Proinversión tenía una cartera de 80 proyectos por 46 mil millones de dólares, que incluyen además además de contratos vigentes, por lo que los 35 incluidos en el Plan de Infraestructura son apenas un poco más de la mitad del total que manejaría Proinversión.

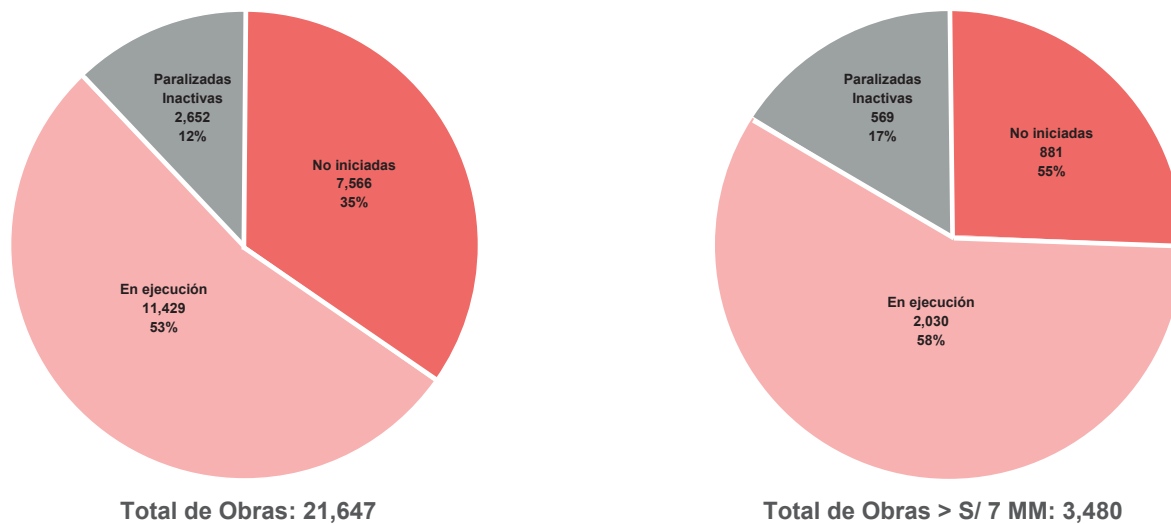
Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas actualizó, en octubre 2025, la cartera de proyectos de inversión minera conformada por 67 proyectos distribuidos en 19 regiones del país, estimándose una inversión conjunta de poco más de 64 mil millones de dólares.

A estos casi 200 proyectos estratégicos se suman muchos más. Precisamente, la Plataforma que ha sido desarrollada por una alianza estratégica entre CAPECO y la consultora internacional In-Data, especializada en levantamiento de información y estudios de mercado vinculados a la actividad constructora ha identificado 44,550 obras de infraestructura pública iniciadas desde el 2022, de las cuales 22,903 obras (51%) ya se terminaron (**ver Figura 21**). Entre los 21,647 restantes, el 47% todavía no se ha inicia-

do o está paralizada. Además, 3,480 de las obras que no han sido finalizadas tienen una inversión mayor a 7 millones de soles, de las cuales el 42% aún no se ha iniciado o

se encuentra detenida. Estas cifras comprueban que una parte significativa de las obras son de poca magnitud y que éstas suelen tener más dificultades para iniciarse.

Figura 21. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA IDENTIFICADAS A MARZO 2026 *



Fuente: Plataforma CAPEBAU * No incluye obras finalizadas

Por el lado de la inversión residencial, a diciembre de 2025, existían en Lima Metropolitana un total de 1,068 proyectos de vivienda, con una oferta disponible de poco más de 50 mil unidades habitacionales que implican un valor de venta de alrededor de 24 mil millones de soles, de acuerdo con la Plataforma PME – CAPECO. Alrededor del 63% de esa oferta se encuentra en el segmento Mivivienda, incluyendo el Rango 5, que concentra la mitad de la oferta en ese segmento y el 32% de la oferta total en Lima Metropolitana y, desde el 2014 viene creciendo a un ritmo de 5% (ver Figura 22). Este número de viviendas en oferta es el más alto desde 1996, año en que CAPECO empezó a desarrollar este tipo de investigaciones.

Esta información permite comprobar que en nuestro país no faltan obras, sino que no están adecuadamente priorizadas ni gestionadas. Tampoco el dinero es la limitación central, porque el Estado no logra invertir todos los recursos que destina a obras, por una inadecuada asignación presupuestal y por normas de contratación que subordinan la calidad de las propuestas y la experiencia de los postores, al costo de construcción.

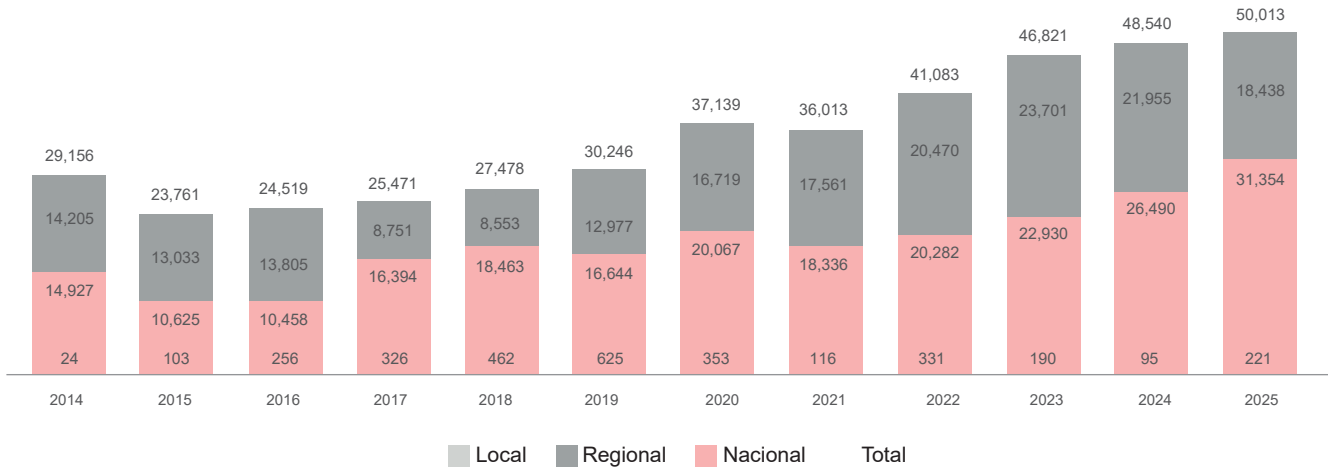
Aun si el Estado tuviera eventualmente dificultades para financiar proyectos, existe un interés creciente de la em-

presa privada por financiar la construcción y operación de infraestructura, como lo viene haciendo desde hace dos décadas en el segmento de la vivienda social. La ausencia de planificación y la persistencia de trabas burocráticas son las principales causas de que las inversiones privadas en estos rubros no se incrementen ni sean sostenibles.

A las dificultades del aparato estatal tanto para la ejecución de obras públicas como para la promoción y facilitación de proyectos privados se agregan otras debilidades que terminan afectando a la inversión y a la producción, asociadas a la incapacidad para atender emergencias derivadas de la ocurrencia de fenómenos naturales agresivos, circunstancias sanitarias excepcionales (como la pandemia del COVID), conflictos sociales derivados por cuestiones políticas o por el rechazo de grandes proyectos productivos, así como accidentes imprevistos en actividades productivas (como el derrame de petróleo en el mar de Ventanilla o el reciente accidente en el gasoducto de Camisea, que afectaron el suministro de combustibles).

Un problema que ha venido incrementando su relevancia como factor que afecta el desarrollo de la inversión y de la actividad productiva es el de la criminalidad organizada,

Figura 22. UNIDADES DE VIVIENDA EN OFERTA EN LIMA METROPOLITANA POR SEGMENTO 2014 - 2025



Fuente: PME CAPECO

que progresivamente ha ido controlando espacios territoriales, diversificando su accionar criminal e infiltrando al aparato estatal, en sus tres niveles de gobierno.

En el sector construcción, este proceso empezó hace veinte años con las extorsiones a los empresarios y a trabajadores para lograr cupos en las obras. Hoy, además de persistir en este delito, estas organizaciones se han extendido al tráfico de tierras, la construcción de viviendas e incluso de obras públicas en su “zona de influencia”, el crédito usurero, la venta de materiales y el lavado de activos.

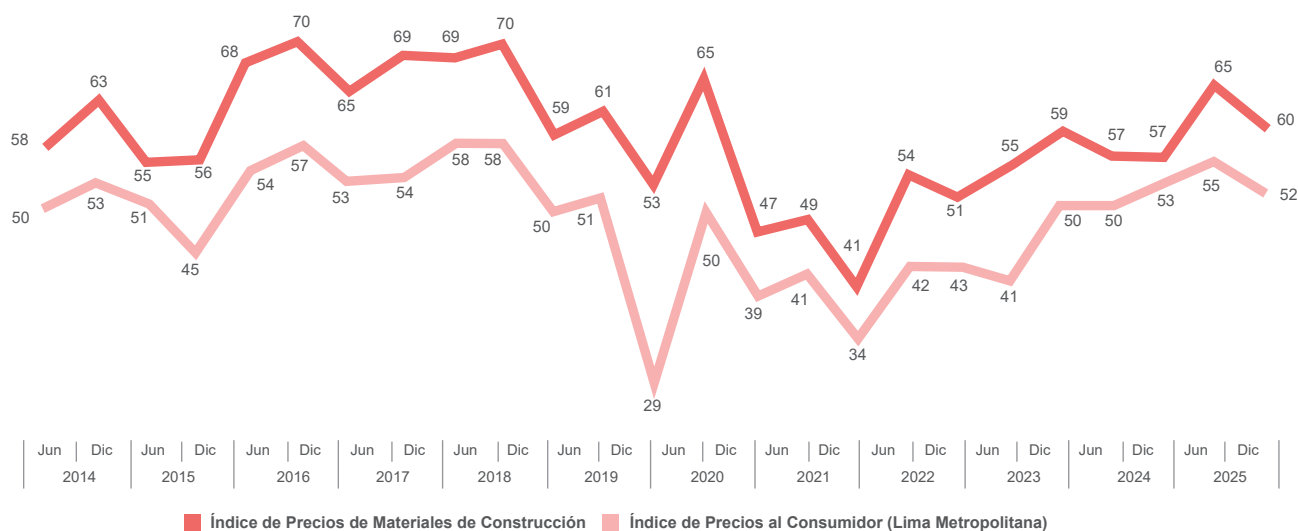
Por último, y no menos importante, también incide la incertidumbre generada por la crisis política que se inició en 2016 y que se ha ido agravando progresivamente, siendo prueba de ello que, en los últimos diez años el país ha tenido nueve presidentes de la República, diecinueve gabinetes ministeriales y cerca de cuatrocientos ministros de Estado. Esta inestabilidad dificulta la continuidad de las políticas públicas, promueve la proliferación de iniciativas populistas, y crea mayores espacios para la corrupción.

La crisis política prolongada genera desconfianza en ciudadanos y empresarios sobre la sostenibilidad de las decisiones de las autoridades y de la situación económica futura del país, lo que retrae la inversión. La revisión de la encuesta de expectativas que realiza mensualmente el BCR muestra cómo se afecta la percepción de los empresarios sobre la marcha de la economía por el conflicto entre actores públicos. Como se puede apreciar en la Figura 23, las expectati-

vas sobre la marcha de la economía, tanto a 3 meses como a 12 meses, se mantuvieron en escenario optimista desde el primer semestre de 2014 hasta diciembre de 2018, pese al enfrentamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo que terminó con la renuncia del presidente Kuczynski en marzo. En el 2019, el índice baja sensiblemente coincidiendo con el cierre del Congreso en setiembre de ese año.

En el primer semestre del 2020, la confianza cae verticalmente por la pandemia del COVID – 19 pero se recupera fuertemente en el segundo. Pero en noviembre, el Congreso aprueba la vacancia del presidente Vizcarra y ambos indicadores, a tres y a doce meses, entraron en escenario negativo hasta el primer semestre de 2021. La elección de Pedro Castillo en julio 2021 hizo que el indicador de expectativas a tres meses se mantuviera en escenario negativo hasta su intento de golpe perpetrado en diciembre 2022, pero el de perspectivas a un año volvió a escenario positivo en dicho mes.

Durante los dos primeros años del gobierno de Dina Boluarte, la percepción a tres meses siguió siendo pesimista, mientras que la referida a doce meses continuó en el campo optimista, aunque cayó levemente en el primer segundo semestre de 2024. La vacancia de Boluarte y su reemplazo por José Jerf llevó ambos índices a su mejor nivel desde el segundo semestre de 2020. La destitución de Jerf y el ascenso a la presidencia de José María Balcázar en febrero y la cercanía de las elecciones generales motivaron una reducción de los indicadores, aunque todavía se mantenían en escenario positivo.

Figura 23. ÍNDICE DE EXPECTATIVAS EMPRESARIALES SOBRE LA ECONOMÍA EN EL CORTO PLAZO 2014-2026

Fuente: BCRP

Lamentablemente, la primera vuelta de las elecciones generales que tuvo lugar el 12 de abril no ha contribuido a reducir la incertidumbre política. Muy por el contrario, se ha agudizado la confrontación, debido a las irregularidades que se produjeron en el acto de votación en Lima Metropolitana y al muy estrecho margen de votos entre dos candidaturas (Renovación Popular y Juntos por el Perú) que aspiran a llegar a ocupar el segundo cupo para el balotaje por la Presidencia de la República.

Al cierre de este reporte, con 93.57% de actas contabilizadas todavía no se había definido un ganador y Renovación Popular solicitó la celebración de elecciones complementarias en algunos distritos de Lima. La decisión quedará a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, que debe resolver sobre las 5,779 actas observadas (97% de las que faltan contabilizar) así como acerca de los pedidos de nulidad de las elecciones. Se estima que este proceso podría tomar dos semanas más.

Ojalá que lo que determine el Jurado sea aceptado por los contendientes en pugna, para despejar el camino hacia la segunda vuelta y sobre todo para buscar acuerdos en el Congreso de la República que permitan consensuar, convocando a la sociedad civil, una Agenda País que defina los lineamientos, objetivos y estrategias que regirán la gestión gubernamental y legislativa, por lo menos, para los siguientes cinco años. Quizá el Acuerdo Nacional sea el

espacio adecuado para promover este diálogo e institucionalizar este compromiso.

Dentro de este acuerdo debe tenerse en cuenta que la mayoría de los desafíos y oportunidades que aquí se han descrito podrán concretarse en el próximo quinquenio. Hay que pensar en el largo plazo. Al respecto, un reciente informe del Banco Mundial refiere que nuestro país puede llegar a ser un país desarrollado en un plazo de 20 años, si es que pone en marcha “reformas estructurales audaces” para incrementar la productividad, fortalecer la institucionalidad y reducir las desigualdades. Para ello se requiere crecer sostenidamente a una tasa superior al 5% anual. El Banco señala que, si se continúa creciendo a las tasas actuales, el Perú necesitaría 60 años para convertirse en un país de ingresos altos.

En concordancia con este propósito reformista que recomienda el Banco Mundial y teniendo en cuenta la coyuntura crítica que vive nuestro país, CAPECO y la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú – FTCCP, han formulado una propuesta de plan de mediano plazo para la vivienda, la infraestructura y el desarrollo territorial, que debería plasmarse en un “Pacto por la Construcción de un Perú Mejor”, el cual habrá de consensuarse con los actores políticos y organizaciones representativas de la actividad constructora nacional. También se plantean acciones de corto plazo, que deberían ser emprendidas en los primeros cien días del próximo gobierno.

2. Plan de Mediano Plazo para la vivienda, la infraestructura y el desarrollo territorial

El Plan pretende impulsar una profunda reforma de las políticas públicas relacionadas con la vivienda, la infraestructura y el desarrollo territorial, condición indispensable, aunque no suficiente, para que nuestro país pueda alcanzar el desarrollo sostenible.

Se propone soluciones integrales a los problemas que afectan, directa o indirectamente, a la actividad constructora y cuya persistencia ha impedido que el país logre mayores niveles de competitividad productiva y que el bienestar social alcance a todos los peruanos. Se espera alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- i. Descentralizar el proceso de planificación territorial, así como procurar la óptima articulación entre los megaproyectos productivos y de infraestructura con los objetivos de desarrollo territorial y de bienestar de la población.
- ii. Promover la planificación urbana, el sistema de catastros y la provisión de suelo formal, tanto público como privado, para la producción de vivienda, especialmente social, y de equipamientos urbanos.
- iii. Impulsar la articulación de inversiones en infraestructura y servicios públicos, con los objetivos de desarrollo urbano formal y de generación de oferta de vivienda, especialmente de aquella dirigida a la población de menores ingresos.
- iv. Adoptar un nuevo modelo de gestión de obras públicas para introducir mecanismos de priorización de inversiones, procesos de contratación y control más eficientes, para evitar la corrupción y tener un mejor desempeño de las infraestructuras en toda su vida útil. Se necesita un marco normativo innovador que facilite la adopción de un nuevo modelo de gestión de obras estatales, junto con procedimientos de contratación y control más eficientes y transparentes.

3. Plan para los primeros cien días

Desde el inicio, el próximo gobierno el inicio debe dar señales claras de que va a ir en la línea de impulsar los programas de vivienda y desarrollo urbano; reducir la informalidad y la delincuencia en el sector construcción; promover la inversión privada en infraestructura y modernizar la gestión estatal de servicios públicos e infraestructura.

- v. Fortalecer los programas estatales de subsidios y créditos habitacionales, dotándolos de recursos suficientes para atender de manera efectiva el déficit actual y la demanda futura de vivienda social tanto en áreas urbanas como en zonas rurales.
- vi. Poner en marcha una política de innovación e investigación en la construcción, que estimule el empleo de tecnologías y de modelos de gestión que permitan contar con edificaciones e infraestructuras apropiadas en términos económicos, sociales y ambientales.
- vii. Perfeccionar los procedimientos administrativos de urbanización y edificación, así como la coordinación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, buscando promover la calidad y la seguridad de las construcciones.
- viii. Incrementar los ingresos municipales, especialmente del impuesto predial, mediante mecanismos más equitativos e incentivos para pagar obligaciones tributarias.
- ix. Propiciar la formalización laboral, el fortalecimiento de la representación sindical y la mejora continua de competencias de empresas, profesionales y trabajadores de la construcción, así como la lucha frontal contra la delincuencia y la violencia en obra.
- x. Constituir espacios institucionalizados para un diálogo entre la sociedad y el Estado que sea transparente y permita la continuidad y el mejoramiento de políticas y planes estatales.

El detalle de los lineamientos estratégicos y las propuestas de políticas requerido para alcanzar estos objetivos se encuentran en la sección **Desarrollo** de la presente edición del IEC (**páginas de la 71 a la 111**), texto extraído del libro *Diálogo con Resultados* editado por CAPECO, la Federación de Trabajadores en Construcción Civil - FTCCP y el Fondo de los Trabajadores en Construcción - CONAFOVICER en febrero de 2026.

En el tema de vivienda y desarrollo urbano, se debe fortalecer el modelo de gestión habitacional que rige hace más de dos décadas, en el que el Estado tiene una función promotora, reguladora y subsidiaria; el sector privado la producción y el financiamiento de las viviendas; y el ciudadano asume compromisos de ahorro de largo plazo para acceder a las viviendas, de acuerdo con sus preferencias y necesidades.

Con tal propósito, las principales medidas que debería anunciar el próximo gobierno el 28 de julio en materia habitacional y urbanística e implementarse en los primeros cien días de su mandato, se detallan a continuación:

- i. Disponer en el Presupuesto del 2027, un incremento sustantivo en la asignación de subsidios para vivienda y establecer en el Marco Macroeconómico Multianual montos crecientes para los siguientes dos años. Parte de esos mayores montos deben provenir de la asignación que efectuarán gobiernos regionales y locales de sus recursos de inversión para financiar subsidios a través de sus propios programas de vivienda, alineados con la política nacional (lo que será supervisado por el Ministerio de Vivienda)
- ii. Establecer un fondo en el Ministerio de Vivienda para dotar de servicios de agua y saneamiento a proyectos habitacionales formales. Disponer en el presupuesto del 2027, un monto de 500 millones de soles (menos de la mitad de lo que no gasta el Ministerio para inversiones en agua). Los fondos deberán asignarse en función de la mayor necesidad de los posibles beneficiarios y priorizando proyectos ubicados en zonas o ciudades con mayor demanda insatisfecha.
- iii. Crear en el Fondo Mivivienda un área de facilitación para el desarrollo de proyectos de vivienda, a través del cual Mivivienda ayudaría a superar las barreras burocráticas que enfrenta cada proyecto para obtener zonificación, factibilidades de servicios, inscripciones registrales y otros permisos. Esta área también haría un seguimiento a los procesos de comercialización para asegurarse que las metas de cada proyecto no se vean afectadas por demoras o trabas burocráticas.
- iv. Instituir un mecanismo de estímulo a los gobiernos locales dirigiendo más recursos de inversión en infraestructura y equipamientos que urbanos a aquellas municipalidades que faciliten el desarrollo de proyectos de vivienda formal. Este mecanismo también comprenderá financiamiento, a través del programa Nuestras Ciudades, de la formulación o actualización de planes urbanos.
- v. Modificar las condiciones en que se otorgan los créditos, subsidios y demás apoyos para la vivienda social, buscando una mayor participación de instituciones financieras (bancos, cajas, fondos de inversión, administradoras hipotecarias) en este mercado y estimulando una mayor competencia.

Dentro de los mecanismos a implementar en el corto plazo se encuentra un Fondo de Garantías en caso de incumplimiento de pago de los créditos hipotecarios. Este proceso debe efectuarse en coordinación con las instituciones financieras.

- vi. Promover los programas de ahorro previo para favorecer el acceso de familias con ingresos no formales al crédito hipotecario, extendiendo los plazos de ahorro todo lo que sea necesario y disponiendo la asignación del subsidio cuando el beneficiario cumple con el plan de ahorros.
- vii. Constituir un banco de terrenos estatales para impulsar proyectos urbanos integrales (con énfasis en la generación de oferta de vivienda) a ejecutar por promotores privados. Para ello se deberá constituir un Operador Público de Suelo, con autonomía y patrimonio propio, a partir del actual Programa de Generación de Suelo Urbano del Ministerio de Vivienda.
- viii. Establecer un fondo para el financiamiento de un plan de investigación, innovación y normalización en vivienda y construcción, buscando la introducción de sistemas constructivos, modelos de gestión y procesos productivos más eficientes, más seguros y más económicos. Este fondo se constituirá con fondos disponibles en el SENCICO, entidad a cargo de la investigación, la normalización y la capacitación en el sector, cuyo modelo de gobernanza deberá ser radicalmente modificado.
- ix. Disponer la implementación de una plataforma de digitalización de los procesos municipales de licencias de construcción, dirigida a agilizar y hacer más predecibles los trámites, identificar debilidades en los procedimientos y en las entidades públicas, generar información para la toma de decisiones de actores públicos y privados y reducir la corrupción. Esta plataforma puede ser autofinanciada, por lo que podría encargarse al sector privado su implementación.
- x. Fortalecer el combate contra las organizaciones criminales que actúan en el sector construcción para lo cual es necesario reforzar a las unidades policiales y judiciales que se encargan de estas tareas, utilizando el mecanismo de Obras y Servicios por impuestos. De otro lado, en materia de infraestructura, es indispensable tomar medidas inmediatas para resolver problemas críticos que afectan a la gestión de obras públicas y la promoción de la inversión privada en este rubro, siendo las principales:
- xi. Acelerar la reanudación de obras públicas paralizadas,

- mediante la conformación de Grupos de Trabajo integrados por representantes de la entidad contratante, la empresa contratista, el supervisor, la Contraloría y la OECE, para consensuar las decisiones que se necesitan para tal propósito, las que no deberían ser cuestionadas en futuros procesos de control.
- xii. Fijar una estrategia para asegurar el cumplimiento, por parte del Estado, de las obligaciones frente a contratistas o concesionarios que han obtenido laudos arbitrales a su favor.
 - xiii. Establecer una nueva programación para la asignación de recursos a proyectos gestionados mediante acuerdos Gobierno a Gobierno, con el propósito de no retrasar más su culminación. En particular, es urgente priorizar las obras de drenaje pluvial que desarrolla la Autoridad Nacional de Infraestructura – ANIN y determinar las fuentes de financiamiento y la entidad o las entidades que se encargará(n) de la operación y mantenimiento de dichos sistemas
 - xiv. Constituir una Comisión Consultiva de Infraestructura con representantes de los gremios privados para con-

- sensuar iniciativas de política pública sobre la materia y efectuar un seguimiento a su implementación
- xv. Impulsar el fortalecimiento de las oficinas de contratación y gestión de obras en los gobiernos regionales y en las municipalidades provinciales de las ciudades más pobladas, mediante certificaciones ISO, con miras a que estas entidades puedan hacerse cargo de gestionar procesos de contratación de municipalidades distritales y provinciales que no tienen capacidad para gestionar sus propios proyectos
 - xvi. Identificar entidades del sector público que tengan previsto desarrollar proyectos específicos que se puedan gestionar utilizando la metodología BIM, dotándolos de recursos para financiar el mayor costo que implica tal implementación.
 - xvii. Aprobar la reglamentación para la ejecución de obras mediante administración directa, que contemple el tipo de intervenciones y las oportunidades en que esta modalidad puede emplearse y se establezca un mecanismo de control previo y posterior a través de Comisiones Revisoras gestionadas por los colegios profesionales.



Expectativas

“Transforma tu empresa con la mejor capacitación en construcción”

El instituto que impulsa el futuro de la construcción ■ Educamos para transformar.

32

Años formando líderes del sector

15K+

Profesionales capacitados al año

100%

Licenciamiento MINEDU y SINEACE

72+

Empresas aliadas estratégicas

CARRERAS PROFESIONALES TÉCNICAS

Construcción civil

6 Periodos • 70% práctico • AutoCAD, Revit, BIM • 6 certificaciones.

SSOMA

Semipresencial • Obras seguras • 3 certificaciones laborales.

Administración de empresas

100% virtual • Gestión estratégica e IA aplicada • 5 certificaciones.

CERTIFICACIONES ESPECIALES

Cadista en Construcción

Modelador BIM

Gestor BIM

Gestor de obras

Gestor de costos

Productividad

Diplomas

Gestor de costos, Planificación y Productividad.

Gestor de Proyectos con Enfoque BIM.

PROGRAMA DE FORMACIÓN CONTINUA - CURSOS ESPECIALIZADOS

Autocad	Civil 3D	Revit	BIM	Lean construction	Topografía	Metrados	Costos y Presupuestos	Gestión SSOMA
Calidad en obra	Valorización	Coordinador BIM	Supervisión de obras	Metodologías ágiles	Instalaciones eléctricas	Sistema Drywall		


Formación flexible adaptado al contexto empresarial.

Acompañamiento experto durante todo el proceso.

Material técnico actualizado según normativas vigentes.

Alcance nacional. Centro de formación líder en el sector.



985 245 941 



“Fortalecemos el capital humano del sector construcción”

Empresarios pronostican un crecimiento de 4.8% en segundo bimestre

Las operaciones del sector construcción aumentarían en 6.3% al cierre del 2026

Por: Mg. Alonso León Siu

La edición 100 del Informe Económico de la Construcción – IEC incluye los principales resultados de la encuesta bimestral de expectativas que elabora CAPECO en un panel de promotoras inmobiliarias, constructoras de infraestructura y proveedores de materiales y servicios de construcción.

Para el presente estudio, la recopilación de los datos fue ejecutada entre el 16 de marzo y el 09 de abril del 2026.

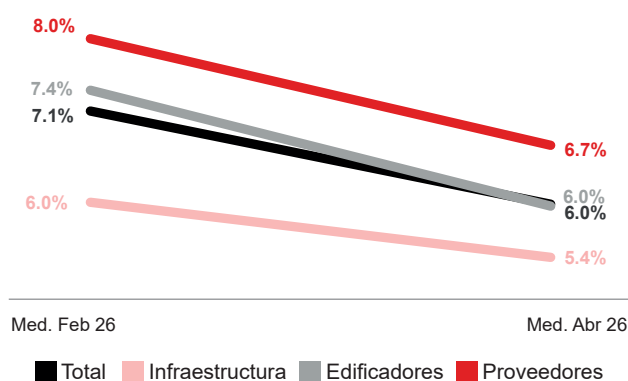
I. Nivel de operación en las empresas de construcción

Las operaciones de las empresas que trabajan en la construcción experimentaron un incremento en 6.0% durante el primer bimestre del 2026, respecto al mismo periodo del año precedente (**Figura 1**). Este resultado es levemente inferior al crecimiento de 7.1% que las mismas compañías consultadas pensaban alcanzar en enero – febrero del año en curso, como fue registrado en la medición del IEC N° 98. Existe una similitud entre el comportamiento real y el esperado en la mayoría de los segmentos que forman parte del sector construcción. Las empresas proveedoras obtuvieron el desempeño más optimista, al mostrar una extensión de sus actividades en 6.7%, más de un punto porcentual menor que la expectativa de expansión declarada previamente (8.0%). El motivo principal por lo que se produjo este impulso es una mayor demanda del mercado.

En tanto que el desempeño de los promotores inmobiliarios se impulsó en 6.0%, reduciendo la tendencia al alza estimada en el bimestre anterior (7.4%). Los entrevistados de este segmento mencionaron que el aumento en el nivel de sus operaciones se debió fundamentalmente a la reactivación de la demanda y a la mejora de la economía del país.

Por su parte, las compañías constructoras de obras de infraestructura indicaron que sus actividades también se elevaron en 5.4%, una cifra ligeramente por debajo a la que esperaban los entrevistados hace dos meses (6.0%).

Figura 1. VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN (Primer bimestre 2026 vs. Primer bimestre 2025)

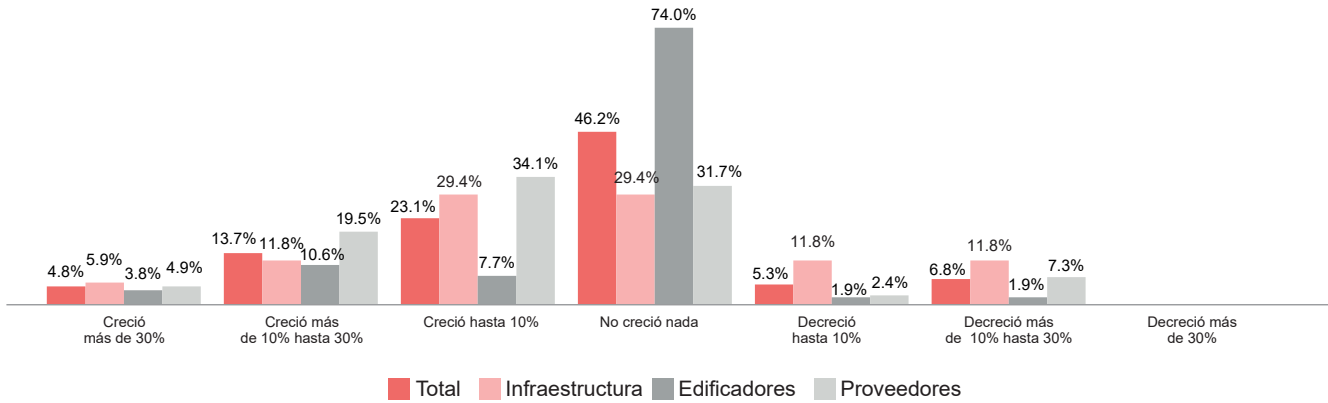


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

La razón preponderante que generó este ascenso es el desarrollo de nuevos proyectos.

Si se profundiza la evaluación de la variación del ritmo de actividad de las empresas en los dos primeros meses del presente año, en general se aprecian resultados diversos. Así, el 74% de las empresas inmobiliarias sostuvo que su performance no varió (**Figura 2**). Por su parte, la mayoría

Figura 2. RANGOS DE VARIACIÓN DEL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN (Primer bimestre 2026 vs. Primer bimestre 2025)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

de las compañías de los segmentos de proveedores y de obras de infraestructura mencionó que sus operaciones repuntaron: 59% y 47%, respectivamente.

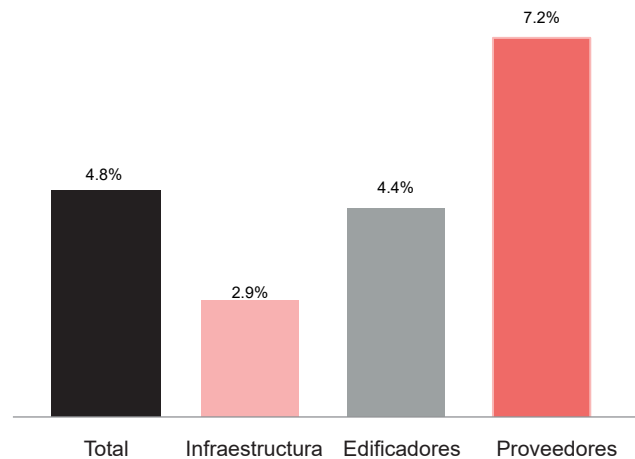
Para el segundo bimestre del 2026, las empresas de la actividad constructora creen que se generaría una mejora del nivel de sus operaciones en 4.8%, tasa inferior a la producida en los dos meses previos (Figura 3). Las compañías proveedoras proyectan una subida de 7.2%, cifra mayor que la ejecutada en el primer bimestre del año actual. El motivo principal por el que se generaría esta ampliación es la elevación de la demanda en el mercado y la generación de un mayor dinamismo en las obras.

Por su parte, los edificadores prevén que su nivel de actividad se aceleraría en 4.4%, disminuyendo el despegue presentado en enero - febrero del 2026. Los entrevistados de este segmento mencionaron que el incremento en las operaciones se daría fundamentalmente por el incremento de la demanda del mercado y el mejor desempeño económico del país.

Mientras tanto, en el segmento de obras de infraestructura pronostican que sus actividades mostrarían un crecimiento de 2.9%, restringiendo la tendencia positiva dada en el bimestre anterior. La razón preponderante por lo que se produciría esta extensión es la realización de nuevos proyectos.

Al revisar a detalle la evaluación de la variación del ritmo de actividad de las empresas en el periodo marzo - abril, el 56% de empresas considera que el nivel de su actividad se mantendría invariable en el segundo bimestre del año

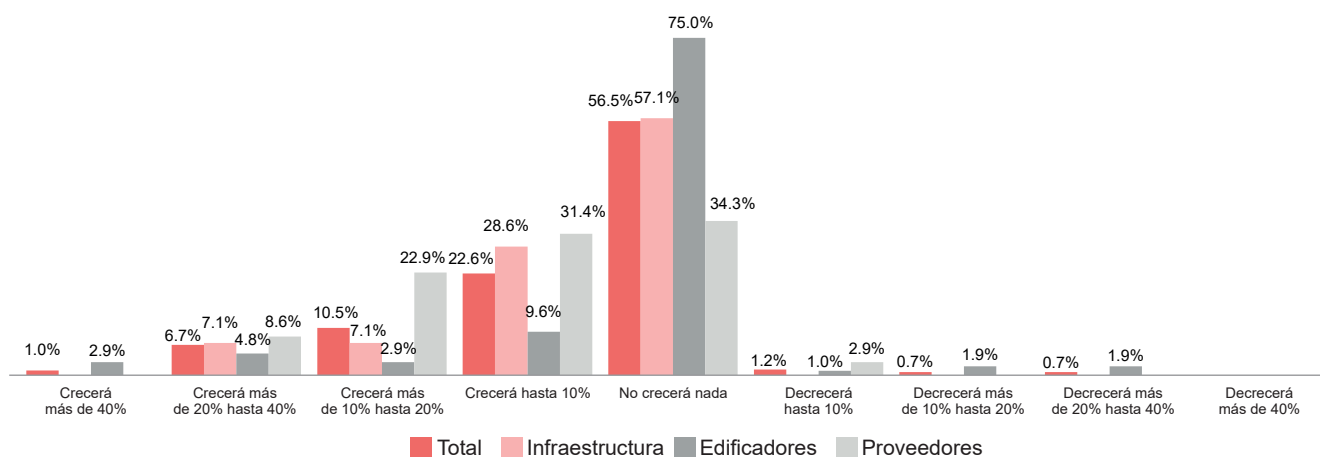
Figura 3. PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN (Segundo bimestre 2026 vs. Segundo bimestre 2025)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

actual respecto a igual periodo del 2025. Asimismo, el 41% de entrevistados prevé que sus operaciones se expandirían, y el 3% restante proyecta que se reducirían (Figura 4). En los segmentos de promotores y constructores de obras de infraestructura, el 75% y 57% de los encuestados, respectivamente, estima que sus actividades no sufrirían variación alguna respecto al desempeño mostrado en marzo - abril del 2025. Por su parte, el 63% de proveedores estima que sus operaciones se impulsarían.

Figura 4. PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN, POR RANGOS DE VARIACIÓN (Segundo bimestre 2026 vs. Segundo bimestre 2025)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

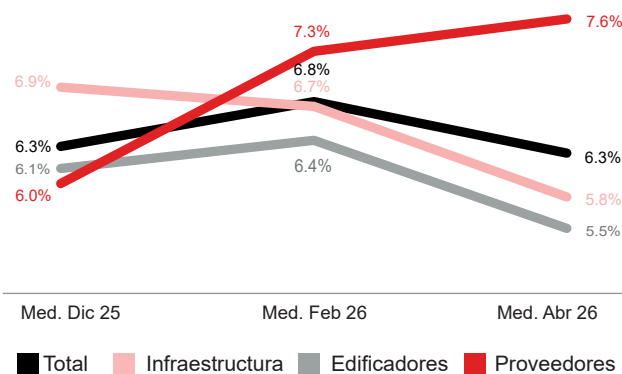
Según la **Figura 5**, al analizar un periodo anual, las compañías encuestadas estiman que su nivel de actividad se expandiría en 6.3% en el 2026 respecto al año previo, cinco décimas de punto porcentual por debajo respecto a lo previsto en la encuesta de hace dos meses. Los segmentos del sector presentaron tendencias diferentes en su performance, siendo los proveedores los que creen que sostendrían un desempeño más positivo, al proyectar un alza de 7.6% en sus operaciones este año, cifra algo más favorable en comparación al pronóstico del estudio del bimestre previo (7.3%). Los motivos principales por lo que se generaría este aumento son el incremento de la demanda y la ejecución de nuevos proyectos.

Las empresas constructoras de infraestructura reportaron que sus actividades se elevarían en 5.8%, tasa menor a la esperada dos meses atrás (6.7%). El ascenso mencionado se daría fundamentalmente a causa del incremento de la demanda y el inicio de nuevas obras.

En tanto, los inmobiliarios consideran que se generaría un repunte de 5.5%, perspectiva algo menos optimista que la expresada en la medición del IEC N°98 (6.4%). La razón principal de ocurrencia sería el aumento de la puesta en marcha de proyectos.

Por otro lado, el 52% de las empresas que conforman el panel mencionó que el 2026 facturarían un monto superior al del año pasado, cuatro de cada diez entrevistados precisó

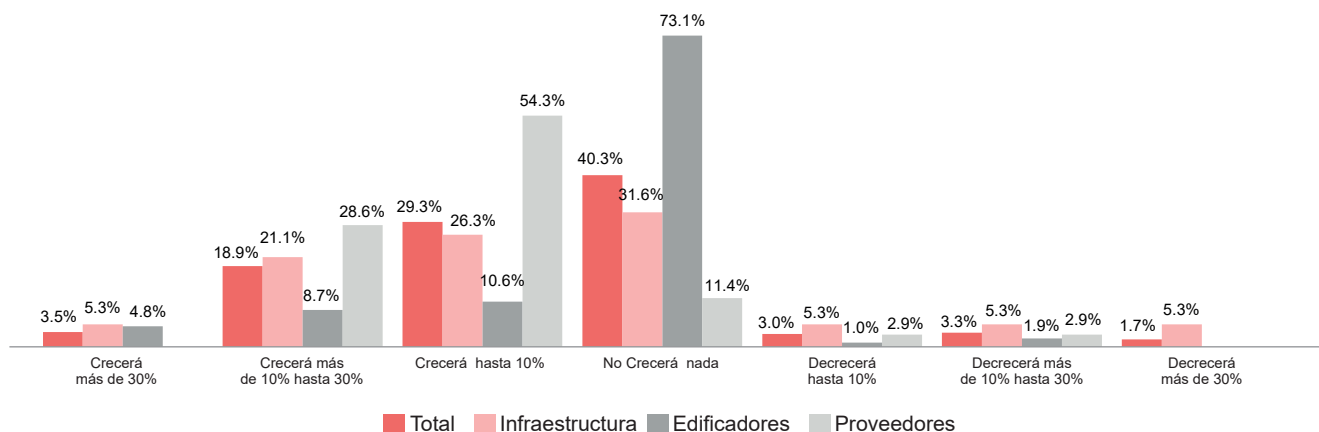
Figura 5. EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2026, RESPECTO AL 2025



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

que sería igual; mientras que el 8% restante declaró que su nivel de actividades caería (**Figura 6**). Por su parte, el 83% de los proveedores coincidió en que sus operaciones tendrían una mejora en el año actual, en tanto que un 11% de los entrevistados de este segmento afirmó que se mantendrían invariables respecto al 2025. El 53% de las empresas constructoras de obras de infraestructura señaló que sus ventas subirían en el periodo de enero – diciembre del 2026. Mientras que el 73% de las promotoras inmobiliarias consideró que su nivel de actividad no sufriría variación alguna.

Figura 6. PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2026, RESPECTO AL 2025, POR RANGOS DE VARIACIÓN



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

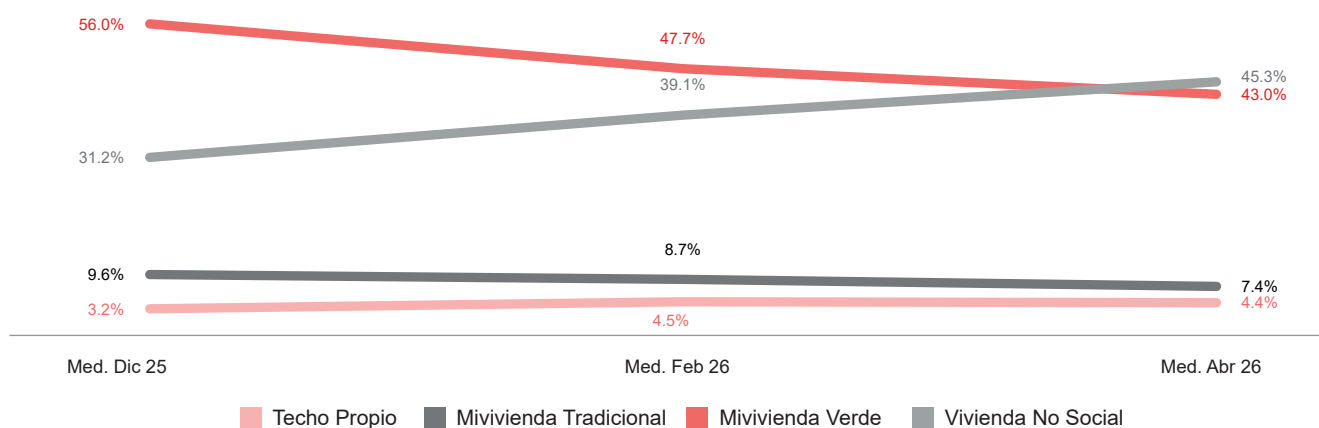
II. Indicadores del subsector inmobiliario

El subsegmento de la vivienda no social tendría la mayor participación de ventas de unidades habitacionales con un 45% en el 2026, seis puntos porcentuales mayor que lo proyectado en la medición previa (**Figura 7**). Por su parte, Mivivienda Verde obtendría una participación de 43% (inferior de lo que se esperaba en la encuesta del bimestre pasado). De otra manera, el subsegmento Mivivienda tradicional alcanzaría una

proporción en las ventas de 7%, un punto porcentual por debajo de la cifra mostrada en el IEC N°98; mientras que el programa Techo Propio solo registraría el 5%, similar a la tasa calculada en el sondeo elaborado hace dos meses.

El número de unidades vendidas se amplió en 6.0% en el primer bimestre del 2026 respecto a igual periodo del año

Figura 7. PERSPECTIVAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VENTAS DE UNIDADES DE VIVIENDA EN EL 2026, POR SEGMENTO



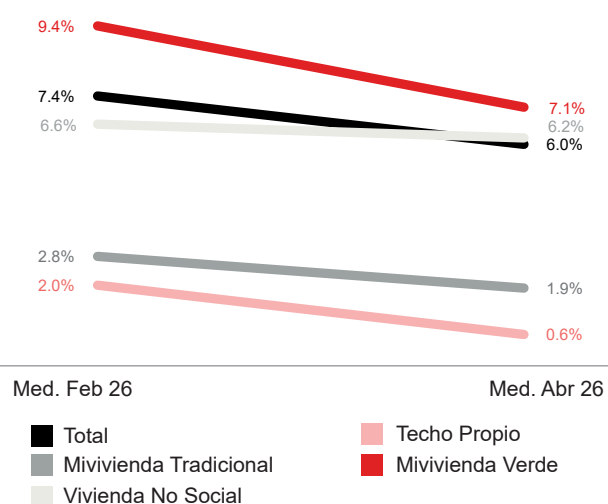
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

previo, un punto porcentual menor a la proyección planteada en el estudio de enero - febrero del año actual (**Figura 8**). El sub segmento de Mivivienda Verde obtuvo el desempeño más optimista, al mostrar una aceleración de sus actividades de 7.1%; una cifra inferior a la perspectiva estimada en el IEC N°98 (9.4%); en tanto que en la vivienda no social las ventas tuvieron un despegue de 6.2%, resultado cuatro décimas de punto porcentual por debajo del previsto en el sondeo de hace dos meses. Por su parte, el sub-segmento Mivivienda tradicional experimentó un incremento de 1.9%, cifra menos optimista que el crecimiento calculado para la encuesta del primer bimestre de este año (2.8%). Por otro lado, la facturación de unidades habitacionales en el programa Techo Propio se extendió tanto solo en 0.6%, disminuyendo la expectativa de expansión de ventas generada en el informe del bimestre previo (2.0%).

El 63% de empresas inmobiliarias indicó que la venta de unidades habitacionales se mantuvo invariable en el primer bimestre del 2026 respecto a igual periodo del año previo. El 33% de entrevistados indicó que hubo un impulso del volumen vendido (**Figura 9**), mientras que el 4% restante reconoció que éste se retrajo. El 92% de empresas que trabajan en el programa Techo Propio afirmó que su facturación de unidades habitacionales no sufrió variación alguna.

Asimismo, en el caso del segundo bimestre del presente año, se estima un alza de las ventas de viviendas de 4.4%

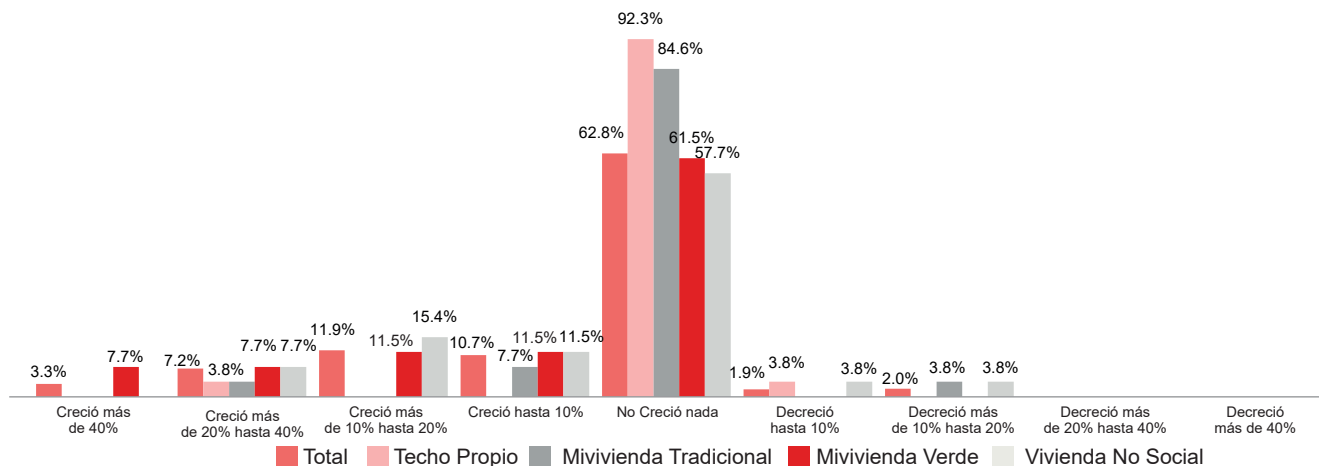
Figura 8. VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO (Primer bimestre 2026 vs. Primer bimestre 2025)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

en relación a igual periodo del año anterior, lo que significa que se obtendría un resultado menos optimista que el 6.0% alcanzado en enero - febrero del 2026 (**Figura 10**). En la vivienda no social se espera un aumento de 6.6%, cifra superior a la registrada en el primer bimestre (6.2%); mientras que el sub-segmento Mivivienda Verde

Figura 9. RANGOS DE VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES) POR SEGMENTO (Primer bimestre 2026 vs. Primer bimestre 2025)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

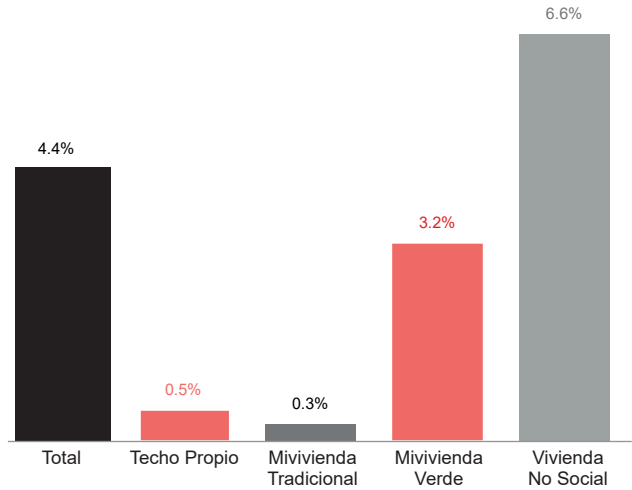
elearía sus ventas en 3.2%, reduciendo prácticamente a la mitad el ascenso de la facturación desarrollada previamente. En tanto, el programa Techo Propio experimentaría un leve repunte de 0.5%, disminuyendo ligeramente la intensidad de la tendencia positiva producida hace dos meses (0.6%).

Por otro lado, Mivivienda tradicional mostraría una mejora en 0.3% en el nivel de sus ventas en comparación al mismo periodo del 2025, lo que variaría el ritmo de mínima expansión registrada en el bimestre anterior (0.1%).

El 64% de las inmobiliarias que tomaron parte de la investigación opinó que la venta de unidades de vivienda no sufriría variación en el segundo bimestre del 2026 respecto a igual periodo del año previo, proporción que se eleva a 96% en el caso del sub-segmento Techo Propio, a 81% en el caso de Mivivienda tradicional y a 69% entre aquellos que desarrollan proyectos de Mivivienda Verde (Figura 11). En cambio, una de cada tres empresas espera una subida del número de unidades vendidas, siendo la vivienda no social el sub-segmento que presentaría una mayor proporción de compañías que prevé este comportamiento (38%).

Las empresas promotoras estiman una ampliación de su nivel de venta de unidades de vivienda en 5.5% para el 2026 (Figura 12) en relación al nivel obtenido el año pasado, un punto porcentual inferior que la aceleración proyectada en la medición previa. La vivienda no social

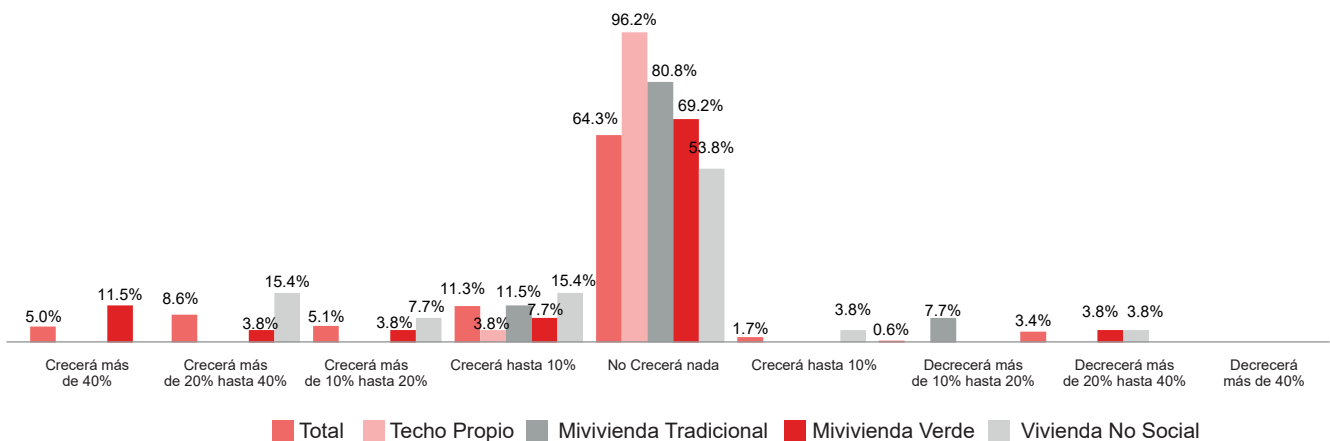
Figura 10. PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO (Segundo bimestre 2026 vs. Segundo bimestre 2025)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

obtendría el desempeño más optimista entre los cuatro sub-segmentos, al mostrar un despegue de su facturación de unidades habitacionales de 6.9%, una cifra más favorable en comparación al incremento previsto en la investigación del IEC N°98 (5.9%). Asimismo, en Mivivienda Verde esperan un crecimiento de sus ventas de 5.5%, dos puntos porcentuales por debajo de la tasa de expansión

Figura 11. EXPECTATIVAS SOBRE EL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES) POR SEGMENTO Y RANGOS DE VARIACIÓN (Segundo bimestre 2026 vs. Segundo bimestre 2025)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

calculada en la encuesta de hace dos meses; en tanto que en el programa Techo Propio se generaría una ligera extensión de 0.1%, una cifra menor respecto a la prospección de impulso manifestada en el informe del periodo de enero - febrero del 2026. Por otro lado, los entrevistados que desarrollan proyectos de Mivivienda tradicional pronostican que su nivel de viviendas vendidas no sufriría variación alguna, dejando atrás la perspectiva de alza de su facturación declarada en el estudio correspondiente al primer bimestre del año actual (2.6%).

Al profundizar en el análisis sobre las perspectivas del nivel de ventas de unidades de vivienda para el presente año, se advierte que seis de cada diez promotoras prevé que no sufrirían variación alguna, proporción que en el caso de Techo Propio, Mivivienda tradicional y Mivivienda Verde se eleva a 92%, 88% y a 62%, respectivamente (**Figura 13**). Asimismo, el 37% de compañías consultadas considera que sus ventas en unidades aumentarían, pero esta previsión comprende a un número mayor de empresas en los sub-segmentos de la vivienda no social y Mivivienda Verde: 42% y 38%, respectivamente. Por último, un 3% de inmobiliarias considera que obtendrían una caída en su facturación.

Figura 12. EVOLUCIÓN DE LAS PERSPECTIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, EN EL AÑO 2026 RESPECTO AL AÑO 2025

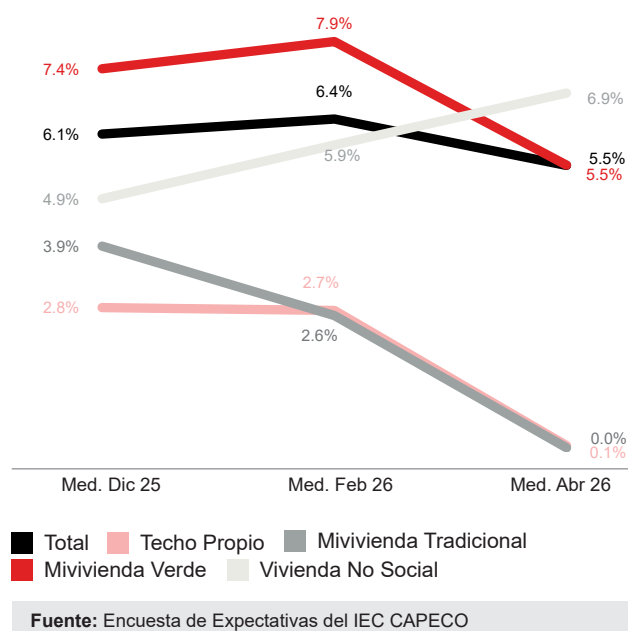
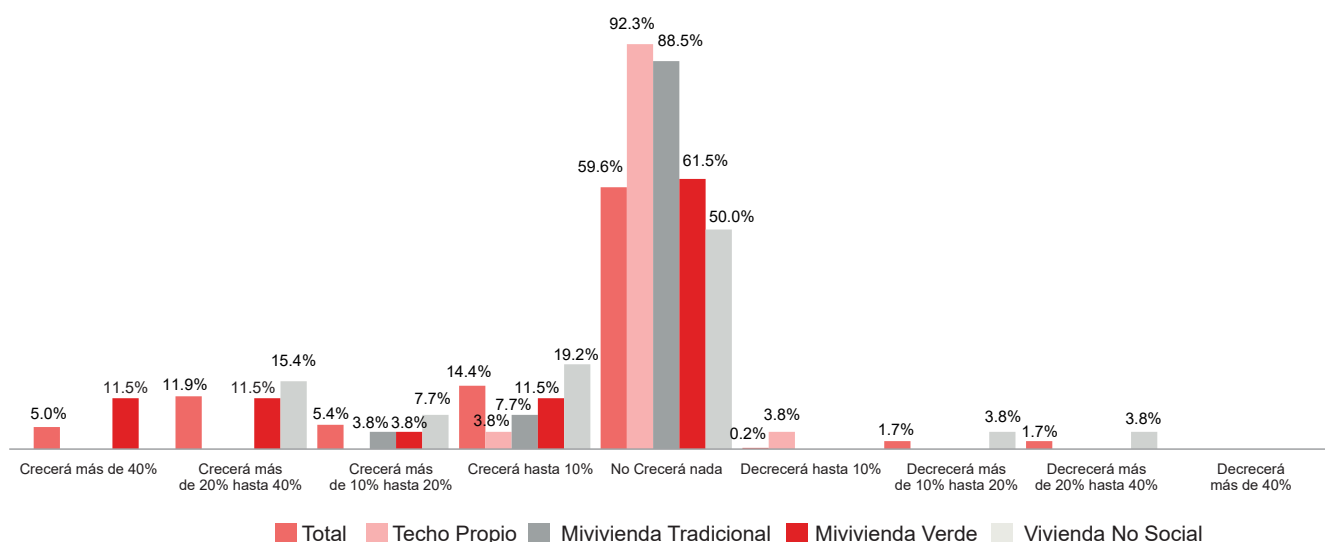
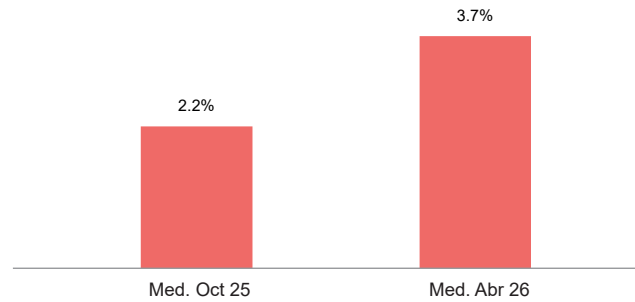


Figura 13. PERSPECTIVAS DEL NIVEL DE VENTAS DE VIVIENDAS (EN UNIDADES), POR SEGMENTO, EN EL AÑO 2026 RESPECTO AL 2025, POR RANGOS DE VARIACIÓN



Por otra parte, los precios de las unidades habitacionales en oferta mostraron un alza de 3.7% en el semestre setiembre 2025 – febrero 2026, la misma cifra de lo que se esperaba para dicho periodo según los resultados obtenidos en la medición del IEC 94 (**Figura 14**). Asimismo, uno de cada cuatro empresas inmobiliarias mencionó que sus precios se incrementaron hasta en 5%, mientras que el 46% de ellos admitió que no sufrieron variación.

Figura 14. COMPARATIVO ENTRE LA SITUACIÓN ESPERADA Y REAL SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE LAS VIVIENDAS (EN SOLES) EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (SETIEMBRE 2025 – FEBRERO 2026)

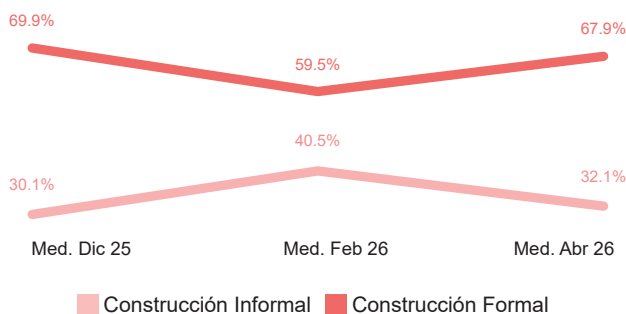


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

III. Indicadores sobre el subsector de provisión de materiales y servicios de construcción

Como se aprecia en la **Figura 15**, la incidencia del segmento formal en el total de ingresos por venta de los proveedores de materiales y servicios de construcción alcanzaría el 68% en el año 2026, ocho puntos porcentuales por encima de la cifra estimada en el sondeo anterior.

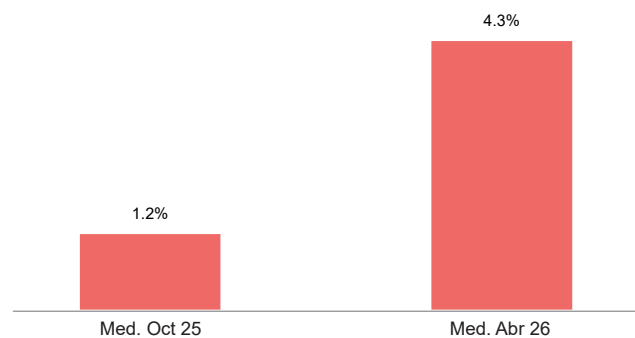
Figura 15. DISTRIBUCIÓN ESPERADA DE LOS INGRESOS POR VENTAS DE LOS PROVEEDORES DE MATERIALES Y SERVICIOS, SEGÚN SEGMENTO DE MERCADO EN EL 2026



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Asimismo, los precios de los materiales de construcción sostuvieron una elevación de 4.3% durante el semestre setiembre 2025 – febrero 2026, resultado superior a la inflación proyectada para estos últimos seis meses en la medición de octubre del año pasado: 1.2% (**Figura 16**). El 35% de empresas proveedoras afirmó que los precios de sus productos aumentaron hasta en 10%, mientras que el 46% de ellos mencionó que se mantuvieron invariables.

Figura 16. COMPARATIVO ENTRE SITUACIÓN ESPERADA Y REAL SOBRE VARIACIÓN DE PRECIOS DE MATERIALES (EN SOLES) EN LOS ÚLTIMOS SEIS MESES (SETIEMBRE 2025 – FEBRERO 2026)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

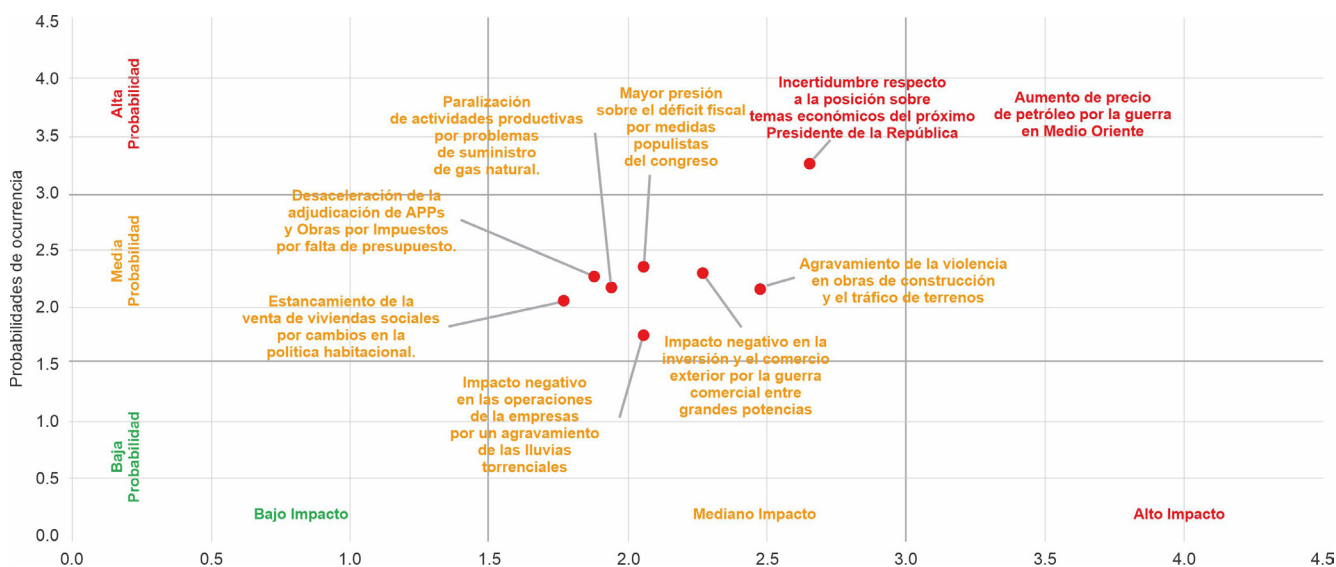
Finalmente, los empresarios de la construcción fueron consultados sobre la probabilidad de ocurrencia y el impacto de los riesgos externos que afectarían el nivel de actividad de sus empresas durante los próximos 12 meses (**Figura 17**). El análisis muestra que el aumento del precio del petróleo debido a la guerra de Medio Oriente es el factor de riesgo que tendría mayor proyección de efecto y posibilidad de realización.

Mientras tanto, en un segundo grupo de hechos, con una similar probabilidad de ocurrencia, aunque con un menor grado de impacto que el evento que se posiciona en el primer nivel, se encuentra la incertidumbre respecto a la posición sobre temas económicos del próximo presidente de la república.

Cabe indicar que, la consulta sobre los dos riesgos mencionados se lleva a cabo desde la presente encuesta.

En un tercer nivel, con una menor probabilidad de ocurrencia que los eventos que se ubican en el segundo grupo, se ubica: el agravamiento de la violencia en obras y el tráfico de terrenos, el estancamiento de la venta de viviendas sociales por cambios en la política habitacional, el impacto negativo en la inversión y el comercio exterior por la guerra comercial entre grandes potencias, mayor presión sobre el déficit fiscal por medidas populistas del Congreso, paralización de actividades productivas por problemas de suministro de gas natural, desaceleración de la adjudicación de APPs y obras por impuestos por falta de presupuesto, e impacto negativo en las operaciones de las empresas por un agravamiento de las lluvias torrenciales. En relación a lo declarado en el estudio previo, en el caso del primer acontecimiento elegido por los entrevistados, se redujo la proyección del efecto y la posibilidad de realización; en el caso del segundo y el tercer suceso manifestado, no sufrieron variación alguna; mientras que en el resto de riesgos indicados, éstos fueron consultados a partir de esta edición.

Figura 17. RIESGOS EXTERNOS QUE PODRÍAN AFECTAR EL NIVEL DE ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN LOS PRÓXIMOS 12 MESES



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

IV. Conclusiones

En este reciente sondeo de la actividad constructora se presentó un ascenso de 6.0% en el nivel de operaciones de las empresas durante el primer bimestre del 2026, tasa superior al crecimiento pronosticado en la encuesta realizada

entre enero y febrero del año actual (7.1%). Las compañías proveedoras fueron las más optimistas, al mostrar un repunte de sus actividades en 6.7%; seguidos por los empresarios inmobiliarios, los cuales lograron un incremento de

6.0%. La mejora generada entre los promotores se atribuyó fundamentalmente al avance de 7.1% de las ventas de unidades habitacionales que ocurrió en el sub-segmento de Mivivienda Verde.

Para el segundo bimestre se cuenta con una expectativa de subida de 4.8% en el nivel operativo del sector. Destaca la ampliación esperada de 7.2%, señalada por las empresas del segmento de proveedores de materiales y servicios. Por su parte, los promotores inmobiliarios obtendrían una aceleración de sus actividades de 4.4%, mientras que el rubro de obras de infraestructura mostraría un despegue en su performance de 2.9%. La situación de expansión entre los promotores sería motivada principalmente por la elevación de las ventas de 6.6% que se presentaría en el sub-segmento de la vivienda no social.

Respecto a la visión anual, las operaciones de las empresas al cierre del 2026 se extenderían en 6.3% respecto al año previo, siendo una proyección algo más favorable que los estimados del Banco Central de Reserva en su Reporte de Inflación de marzo de este año (6.0%) y de algunas consul-

toras privadas, como Macroconsult (6.1%) y BBVA (4.6%). En los tres rubros se produciría una expansión de su nivel de actividades, aunque con una perspectiva más optimista entre los proveedores (7.6%). Por su parte, las compañías constructoras calculan un impulso de 5.8%, mientras que en el segmento de edificaciones esperan un alza de sus operaciones de 5.5%. La proyección positiva de las ventas en el mercado habitacional también sería atribuible principalmente al sub-segmento de la vivienda no social (6.9%).

En otro aspecto, este sondeo detectó que los precios de las viviendas ascendieron en 3.7% entre setiembre del 2025 y febrero del 2026, cifra mayor que la prevista por los inmobiliarios en la medición del mes de octubre del año pasado (2.2%). Por otro lado, los precios de los insumos presentaron un alza de 4.3% en este último semestre, cerca de cuadruplicar la tasa esperada al inicio de dicho periodo.

Por último, es importante indicar que las compañías de la construcción sostuvieron que el aumento del precio del petróleo debido a la guerra de Medio Oriente sería el principal factor de riesgo para la marcha del sector.



Gestión



Best
Place
to Live®

Inmobiliaria
Certificada

El orgullo de un
buen hogar.

En Perú tenemos
historia



Best
Place
to Live®

Mejores Inmobiliarias para
vivir o invertir en Perú



Liderazgo y gobierno de personas en megaproyectos de construcción

Por: Dante Castro Arballo (*). CEO C&P Consultoría Gerencia y Construcción

La ejecución de proyectos de construcción -y con mayor razón en el caso de los megaproyectos- suele abordarse desde una lógica técnica en la que predominan la planificación, el control de costos, los modelos contractuales y la productividad en obra. Sin embargo, la experiencia acumulada en la gestión de este tipo de iniciativas permite advertir una constante que no siempre se reconoce con la misma claridad: ningún sistema funciona si no está sostenido por liderazgo.

En un sector caracterizado por su intensidad operativa, por la presencia masiva de mano de obra y por la necesidad de tomar decisiones de manera permanente en el día a día, la conducción de personas deja de ser un complemento de la gestión para convertirse en su componente central. La construcción es, en esencia, una actividad humana, desarrollada en entornos exigentes y muchas veces rudos, donde convergen distintos niveles de responsabilidad y donde los resultados dependen de la capacidad de alinear criterios, sostener equipos y ejecutar bajo presión.

A diferencia de otras industrias, donde la automatización ha reducido progresivamente la intervención directa, en construcción el componente humano mantiene un peso decisivo. Las decisiones no se agotan en el plano técnico ni en los modelos de gestión, sino que se trasladan al campo, donde interactúan múltiples actores bajo condiciones cambiantes. En ese escenario, la conducción adquiere una dimensión práctica que no puede ser sustituida por ninguna herramienta.

En ese contexto, la pregunta relevante no es únicamente cómo se gestionan los proyectos, sino qué tipo de liderazgo permite que esa gestión funcione. La evidencia del propio sector muestra que existen organizaciones con sistemas implementados como BIM, Lean Construction, control de gestión, resultado operativo, que no logran alcanzar los resultados esperados. El problema no radica en la herramienta, sino en la conducción. Sin liderazgo, los sistemas se convierten en estructuras formales sin impacto real, en procesos que existen en el papel, pero no en la práctica cotidiana de la obra.

(*) Fundador de C&P. Ingeniero civil con MBA por la PAD de la Universidad de Piura. Formación ejecutiva en dirección de proyectos complejos por la University of Cambridge Judge Business School.

Esta distancia entre lo que se diseña y lo que efectivamente ocurre en obra constituye uno de los principales desafíos del sector. Los procedimientos pueden estar correctamente definidos, pero su aplicación depende de la forma en que son asumidos por los equipos. Allí es donde el liderazgo deja de ser un concepto teórico para convertirse en un factor operativo.

Las personas no siguen a las organizaciones; siguen a sus líderes. Esta afirmación, aunque pueda parecer evidente, explica por qué empresas con estructuras similares, con recursos comparables e incluso con los mismos sistemas implementados obtienen resultados completamente distintos. La diferencia no está en la herramienta ni en el procedimiento, sino en quién conduce y en cómo se ejerce esa conducción en el día a día.

Reconociendo niveles para llegar a líder

El liderazgo en construcción puede entenderse a partir de tres niveles que se corresponden tanto con la lógica de la organización como con el desarrollo de quienes la dirigen: la eficacia, la atractividad y la unidad. Más que categorías teóricas, se trata de niveles observables en la práctica que permiten identificar con claridad el tipo de conducción que existe en una empresa o en un proyecto (**Figura 1**).

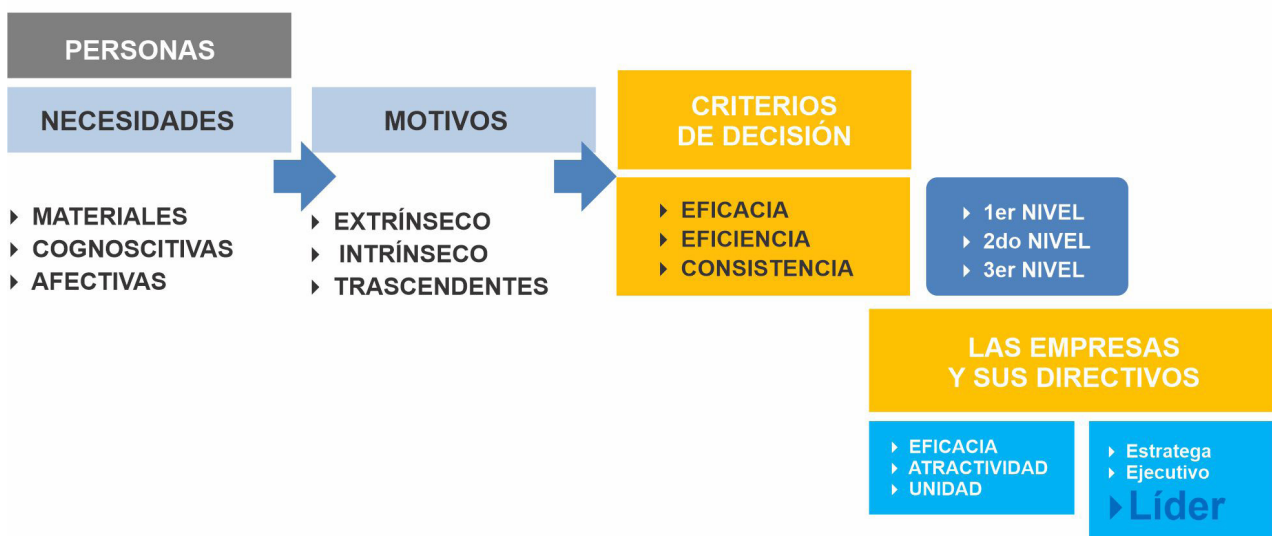
El primer nivel es la eficacia, asociado directamente con la obtención de resultados. En este plano se ubica el estrategia, aquel que logra cumplir objetivos a través de la implementación de sistemas formales: planificación estructurada, control de costos, calidad, seguridad, flujo de caja y cadena de abastecimiento. Es el nivel más visible, el que suele reflejarse en los reportes y el que habitualmente se utiliza para medir el desempeño organizacional.

En este nivel, la gestión se orienta al cumplimiento. Los procesos buscan asegurar que las actividades se ejecuten conforme a lo planificado y que los recursos se utilicen de manera eficiente. Se trata de ordenar la operación y reducir la incertidumbre. Sin embargo, esta capacidad tiene un alcance limitado cuando no se complementa con una adecuada conducción de personas.

Alcanzar resultados no convierte automáticamente a una persona en líder. Es posible encontrar organizaciones que cumplen metas, que entregan proyectos en plazo o que mantienen márgenes aceptables, pero que presentan una alta rotación de personal, conflictos internos o una cultura débil. En estos casos, se trata de estructuras eficaces, pero no necesariamente bien conducidas. El estrategia logra resultados, pero no garantiza sostenibilidad.

Figura 1. CÓMO LLEGAR A SER LÍDER

**LAS PERSONAS Y SUS NECESIDADES
LA MOTIVACIÓN COMO MOTOR PRINCIPAL**



Fuente: Libro Gobierno de Personas de Pablo Ferreiro

El segundo nivel es la atraktividad, y marca una diferencia sustancial respecto al primero. Aquí ya no se trata solo de resultados, sino de la capacidad de la organización para atraer y retener talento. En proyectos de construcción que pueden extenderse por varios años, la continuidad del equipo es fundamental. La pérdida constante de profesionales y técnicos no solo afecta la productividad, sino que rompe procesos, debilita la coordinación y obliga a reconstruir permanentemente la curva de aprendizaje.

La atraktividad se construye en el sistema informal. No depende exclusivamente de los sistemas de gestión, sino del ambiente de trabajo, del aprendizaje, del desarrollo profesional y del trato cotidiano. Es el espacio donde el ejecutivo comienza a integrar la estructura formal con la dinámica real de las personas. Aquí aparecen elementos que no siempre están en los manuales: la confianza, la comunicación, la coherencia y el ejemplo.

En este nivel, la conducción incorpora una dimensión más amplia. Ya no se trata únicamente de dirigir tareas, sino de generar condiciones para que las personas se desarrollen y permanezcan. Cuando la organización logra ser atractiva, no solo retiene talento, sino que fortalece su capacidad de ejecución.

El tercer nivel es la unidad, y constituye el núcleo del liderazgo. La unidad se alcanza cuando las personas se identifican con la organización, cuando existe cohesión y sentido de pertenencia. No se trata de un discurso ni de una declaración institucional, sino de una realidad observable: equipos que se alinean, que se comprometen, que defienden el proyecto y que son capaces de sostenerlo incluso en condiciones adversas.

La unidad implica un cambio cualitativo en la forma en que opera el equipo. Las decisiones se orientan hacia un objetivo compartido, los conflictos se gestionan con mayor madurez y la coordinación se vuelve más natural. En este nivel, el proyecto deja de depender únicamente del sistema y comienza a sostenerse en la cohesión del equipo.

La diferencia entre estos niveles es determinante. Un gerente puede ser un excelente estratega, incluso un buen ejecutivo, y aun así no ser un líder. Si no logra generar unidad, su gestión carece de profundidad y, sobre todo, de sostenibilidad en el tiempo. En el sector construcción, donde los proyectos son largos, complejos y exigentes, esta diferencia resulta decisiva.

La persona: necesidades y comportamiento en obra

El liderazgo en construcción no puede entenderse sin partir de la persona, no como un recurso productivo, sino como el eje sobre el cual se construye toda la organización.

Todas las personas tienen necesidades, y estas influyen directamente en su comportamiento dentro de la organización. Estas necesidades pueden agruparse en tres niveles: materiales, cognoscitivas y afectivas, lo que permite comprender mejor cómo se vinculan con el trabajo y con el entorno en el que se desempeñan.

Las necesidades materiales son las más visibles. Incluyen el salario, el puesto de trabajo, la posición dentro de la estructura y las condiciones laborales. Son fundamentales, pero no suficientes. Pensar que una persona responde únicamente a este nivel implica reducir su comportamiento a una lógica transaccional, donde el trabajo se limita a una relación de intercambio.

En obra (**Figura 2**), este enfoque suele traducirse en vínculos funcionales, centrados en el cumplimiento de tareas, pero con bajo nivel de compromiso. La persona cumple, pero no necesariamente se involucra. Esta dinámica puede sostener resultados en el corto plazo, pero difícilmente permite consolidar equipos.

Las necesidades cognoscitivas introducen una dimensión más compleja. Se relacionan con el aprendizaje, el desarrollo profesional y la capacidad de comprender mejor la realidad. En el sector construcción, esto se traduce en el interés por dominar herramientas, metodologías y especialidades técnicas. Las personas buscan diferenciarse, mejorar su desempeño y adquirir conocimiento que les permita avanzar.

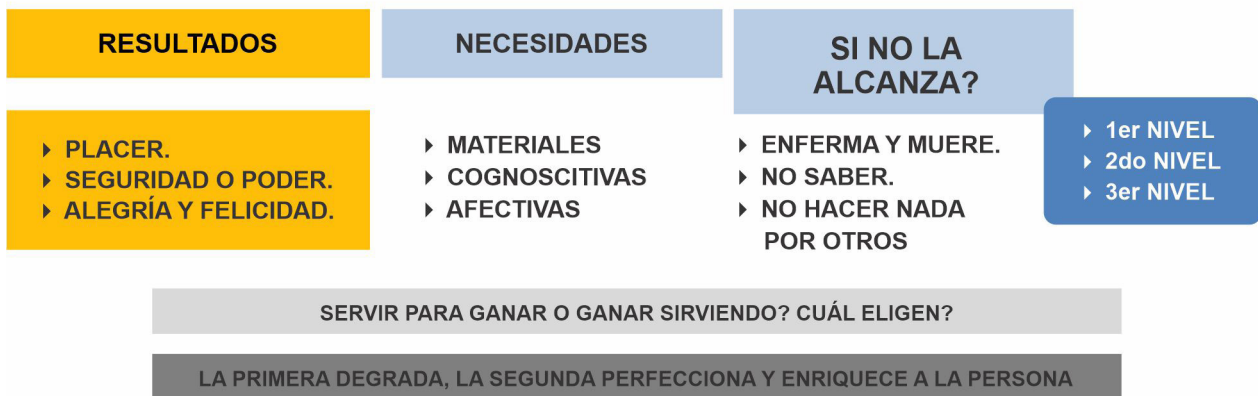
Cuando esta dimensión se gestiona adecuadamente, el impacto trasciende lo individual. El conocimiento se convierte en un activo del equipo y eleva el nivel general de la organización. Por el contrario, cuando se descuida, se generan estancamiento, desmotivación y pérdida de talento.

Las necesidades afectivas constituyen el nivel más profundo y, muchas veces, el menos atendido. Tienen que ver con la pertenencia, con el reconocimiento y con la relación con los demás. En obra, esto se refleja en la calidad del trabajo en equipo, en la confianza entre sus integrantes y en la existencia o no de una cultura organizacional sólida.

Figura 2. LA PERSONA: NECESIDADES Y COMPORTAMIENTO EN OBRA

LAS PERSONAS Y SUS NECESIDADES

RELACIÓN ENTRE LAS NECESIDADES HUMANAS



Este nivel es determinante para la unidad. Cuando las personas se sienten parte de un equipo, el compromiso se fortalece y la coordinación mejora de manera natural. Cuando no ocurre, la organización se fragmenta y el sistema pierde consistencia.

El liderazgo implica comprender estas tres dimensiones y gestionarlas de manera integrada. Ignorar alguna de ellas genera desequilibrios que terminan afectando el desempeño colectivo. Una organización que solo atiende necesidades materiales puede lograr resultados en el corto plazo, pero difícilmente sostendrá su equipo; una que promueve el aprendizaje, pero no construye cohesión, pierde identidad.

La relación entre la persona y la empresa no es casual. Así como las personas tienen necesidades, la organización tiene objetivos: eficacia, atraktividad y unidad. Esta correspondencia permite entender que la empresa no es una estructura independiente, sino una proyección de las personas que la conforman y de la forma en que son conducidas.

En este marco, las necesidades de la persona no operan de manera aislada, sino que se traducen en motivos que orientan su comportamiento y, en última instancia, sus decisiones dentro de la organización. Estos motivos pueden ser de carácter extrínseco, vinculados a recompensas externas; intrínseco, relacionados con la satisfacción que genera el propio desempeño; y trascendente, cuando el sen-

tido del trabajo se proyecta más allá del interés individual. A partir de esta dinámica, las decisiones que toman las personas en obra —desde la ejecución de una tarea hasta la forma de relacionarse con el equipo— se sustentan en criterios como la eficacia, la eficiencia y la consistencia. Es en esta secuencia donde se articula el vínculo entre la persona y la organización, y donde el liderazgo adquiere un rol determinante, al influir en la forma en que estas decisiones se orientan y se sostienen en el tiempo.

Lenguaje y conducción

El liderazgo no se define únicamente en los niveles estratégicos. Se construye en la práctica cotidiana, en las decisiones del día a día y, de manera particular, en el lenguaje que se utiliza dentro de la organización.

En el sector construcción aún persisten prácticas que reflejan una visión limitada de la gestión. Frases como “dejemos de perder tiempo en reuniones”, “subcontratemos todo para trasladar riesgos” o “no aceptemos adicionales” no son simples expresiones aisladas, sino manifestaciones de una forma de pensar que prioriza el resultado inmediato, pero que termina debilitando el sistema en su conjunto.

Estas expresiones suelen aparecer en contextos de presión, cuando el avance se vuelve prioritario o cuando los márgenes se ajustan. Sin embargo, su impacto trasciende



En obras de construcción la interacción debe ser constante. Eso ayuda a una toma de decisiones correcta y, posiblemente, en tiempo real.

la coyuntura, porque configuran una forma de entender la gestión donde la coordinación, el aprendizaje y la seguridad pasan a un segundo plano.

Este tipo de lenguaje revela una conducción centrada exclusivamente en la eficacia, que desconoce la importancia de la coordinación, del aprendizaje y de la cohesión del equipo. Una reunión bien estructurada no es una pérdida de tiempo, sino un espacio de alineamiento; la capacitación no es un gasto innecesario, sino una inversión en desempeño; la seguridad no es un requisito formal, sino un componente esencial de la cultura organizacional.

Incluso situaciones aparentemente menores reflejan el nivel de liderazgo. Permitir que un visitante ingrese a obra sin equipo de protección personal no es una concesión, sino un mensaje. Es una señal de que las reglas pueden flexibilizarse según la jerarquía o la circunstancia. Por el contrario, establecer condiciones claras, incluso frente al cliente, refuerza la cultura y contribuye a generar unidad.

El lenguaje construye cultura, y la cultura define el comportamiento. En proyectos de construcción, donde la interacción es constante y las decisiones se toman en tiempo real, la coherencia entre lo que se dice y lo que se hace resulta determinante. Cuando la conducción es consistente, se genera confianza; cuando no lo es, se produce fragmentación.

Liderazgo en la práctica

La diferencia entre sistemas con liderazgo y sin liderazgo se hace evidente en la ejecución de proyectos reales.

En proyectos desarrollados bajo esquemas tradicionales, se han presentado situaciones en las que, pese a contar con recursos, planificación y niveles elevados de producción, las obras han terminado paralizadas. Por ejemplo, en la obra del penal de Ica, un proyecto de gran envergadura, logró alcanzar volúmenes diarios de producción altamente exigentes, incluso bajo condiciones técnicas complejas. Sin embargo, la falta de liderazgo -particularmente en la articulación con el cliente- impidió sostener la continuidad. La obra se detuvo. El problema no fue técnico, fue de conducción.

En contraste, los proyectos ejecutados bajo esquemas de concesión muestran otro comportamiento cuando existe liderazgo. En la construcción de la obra vial Lima – Ica (**Figura 3**), de gran escala, la capacidad de replantear la estrategia permitió adelantar inversiones (proyectadas para varios años después) y ejecutar tramos en momentos en que el Estado enfrentaba limitaciones para cumplir con procesos como expropiaciones. La iniciativa, la coordinación y la toma de decisiones permitieron que el proyecto avanzara. El liderazgo, en este caso, no solo gestionó, sino que intervino activamente en la solución de problemas.

En edificaciones corporativas de alta complejidad, el liderazgo también se traduce en resultados concretos. Proyectos ejecutados con altos estándares técnicos han logrado cumplir plazos, mantener costos controlados, operar sin accidentes y eliminar costos de no calidad. Estos resultados no se explican únicamente por la aplicación de metodologías, sino por la apropiación de estas por parte de los equipos, lo que solo ocurre cuando existe conducción.

Los proyectos educativos de gran escala como las Escuelas Bicentenario, representan un tema especialmente relevante. En contextos donde la infraestructura existente presentaba condiciones críticas, la capacidad de estructurar equipos, establecer procesos y sostener una línea de trabajo permitió avanzar en la entrega de nuevas instalaciones. Más allá de las limitaciones institucionales, la conducción hizo posible que los proyectos se concretaran y que miles de estudiantes accedieran a mejores condiciones.

Conclusión

El liderazgo en construcción no es un concepto complementario ni una cualidad opcional. Es el elemento que permite que la gestión funcione en la práctica.

Los sistemas, las metodologías y las herramientas son necesarios, pero no suficientes. Sin liderazgo, no generan resultados sostenibles; con liderazgo, incluso en condiciones adversas, los proyectos pueden avanzar.

Comprender a la persona, gestionar sus necesidades y construir organizaciones que integren eficacia, atractividad y unidad constituye el verdadero desafío del sector. En un entorno cada vez más complejo, el desarrollo del liderazgo no solo mejora la ejecución de los proyectos, sino que define la sostenibilidad de las empresas. Porque, en última instancia, no son los procesos los que construyen las obras, sino las personas que, bajo una conducción adecuada, son capaces de hacerlas realidad.

Figura 3. CONTRATO COLABORATIVO EN AUTOPISTA LIMA A ICA

CONTRATO COLABORATIVO DE CONCESIONES



COVIPERU - AUTOPISTA LIMA A ICA
MEGA PROYECTO - CONCESIÓN DE CARRETERAS

- Contrato de Concesión
- Aproximadamente US\$ 800 Millones
- **Obra Avanzada. CON LIDERAZGO DE LA CONCESIONARIA - SUSTITUCIÓN DE INVERSIÓN (COLABORATIVO).**
- Temas Contractuales
 - ✓ OSITRAN
 - ✓ MINTRA
 - ✓ Administración Contractual
 - ✓ Niveles de Servicio



Infraestructura



CENTRO DE ARBITRAJE Y CONCILIACIÓN
DE LA CONSTRUCCIÓN



Cámara Peruana de la
Construcción



Soluciona tus **CONTROVERSIAS**

CON EFICACIA, EFICIENCIA Y EN EL MENOR
TIEMPO POSIBLE

El Centro de Arbitraje y Conciliación de la Construcción de CAPECO (CACC) brinda un servicio especializado para la solución de controversias en el sector, ofreciendo soporte humano y técnico que garantiza confiabilidad, eficacia y una gestión ágil de los procesos arbitrales.

CONTÁCTENOS:

 +51 947 291 038

 arbitraje@capeco.org

 www.capeco.org



Desafíos y perspectivas del sector agua potable y saneamiento en el Perú

Por: **Guillermo León Suematsu (*)**

El acceso a servicios de agua potable y saneamiento constituye uno de los desafíos estructurales más relevantes para el desarrollo del país, tanto por su incidencia en la calidad de vida de la población como por su papel habilitador del crecimiento urbano, la actividad productiva y la sostenibilidad económica. En el Perú, esta problemática se expresa en la coexistencia de brechas de acceso, limitaciones en la calidad del servicio y debilidades en la gestión del sistema, en un contexto marcado por una alta fragmentación institucional. Bajo este escenario, comprender las condiciones actuales del sector y sus principales restricciones resulta fundamental para dimensionar los retos que enfrenta y orientar las acciones necesarias hacia un esquema más integrado, eficiente y sostenible.

La provisión de los servicios de agua potable y saneamiento en el Perú presenta un problema asociado a una fragmentación que no es solo conceptual, sino también estructural. El sistema está conformado por más de 50 empresas prestadoras de servicios (EPS) en el ámbito urbano, cerca de 400 gobiernos locales que administran servicios de manera directa fuera del alcance de una EPS y por más de 27,000 organizaciones comunales, que representan aproximadamente el 92.7% de los prestadores rurales.

Esta atomización no solo responde a una dispersión institucional, sino también a una heterogeneidad de capacidades técnicas, financieras y de gestión entre los presta-

(*) Ingeniero sanitario con 39 años de experiencia en agua y saneamiento. Ha sido consultor de organismos internacionales y de entidades públicas y privadas. En el sector público, ocupó cargos como director nacional de saneamiento, presidente del directorio de Sedapal y viceministro de Construcción y Saneamiento. Fue además asesor regional de la OPS en tratamiento y uso de aguas residuales. Cuenta con más de 30 años de docencia universitaria en la Universidad Nacional de Ingeniería y otras instituciones del país y del extranjero.

dores, lo que genera sistemas con niveles de desempeño muy dispares y limita la implementación uniforme de políticas sectoriales. Además, esta dispersión restringe el desarrollo de economías de escala y, en consecuencia, reduce la capacidad del Estado para asegurar una provisión eficiente, sostenible y de calidad.

Brechas de acceso y calidad del servicio

Este contexto se traduce en importantes brechas de acceso. Alrededor de 3 millones de peruanos no cuentan con agua potable, mientras que cerca de 7.5 millones carecen de servicios de saneamiento, lo que incluye alcantarillado, tratamiento de aguas residuales o una adecuada disposición sanitaria de excretas. Estas carencias presentan una marcada desigualdad territorial, con mayores rezagos en la sierra y la Amazonía, pese a que una parte significativa de la población se concentra en la costa, en la vertiente del Pacífico.

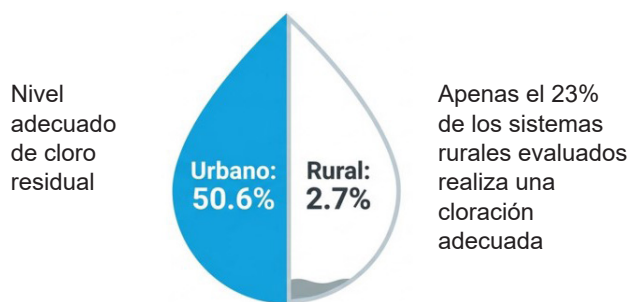
La brecha se intensifica fuera de las ciudades. En el caso del saneamiento, el 63% de la población no atendida se ubica en el medio rural, mientras que en agua potable esta proporción alcanza el 49.5%. A ello se suman contrastes en los niveles de cobertura, con la costa cercana al 90% frente a la Amazonía, donde apenas supera el 50%, lo que confirma una provisión territorialmente desigual.

No obstante, el problema no se limita al acceso. La calidad del servicio constituye un desafío crítico. En el ámbito urbano, solo el 50.6% del agua distribuida alcanza niveles adecuados de cloro residual que permitan considerarla segura para el consumo. La situación es sustancialmente más crítica en el medio rural, donde apenas el 2.7% cumple con este estándar. En esa misma línea, solo el 23% de los sistemas rurales evaluados realiza una cloración adecuada, lo que evidencia serias limitaciones en los procesos de desinfección y compromete la calidad sanitaria del servicio (**Figura 1**).

Esta deficiencia impacta directamente en la salud pública, especialmente en la población infantil, al incrementar la incidencia de enfermedades diarreicas, con efectos en la desnutrición y el desarrollo cognitivo. En términos absolutos, se estima que alrededor de 900 mil niños menores de cinco años registran episodios recurrentes de enfermedades gastrointestinales asociadas a servicios inadecuados, con impactos directos en la desnutrición y en la formación de capital humano.

Figura 1. CALIDAD DEL AGUA: LA BRECHA INVISIBLE

Tener agua no significa tener agua segura



El déficit en la desinfección perpetúa el ciclo de enfermedades gastrointestinales y desnutrición infantil.

A ello se suman problemas asociados a la presencia de contaminantes naturales en distintas zonas del país. En el sur, por ejemplo, se registran concentraciones elevadas de arsénico, boro, aluminio y otros metales pesados, lo que agrava los riesgos sanitarios y pone en evidencia limitaciones en la capacidad de tratamiento de los sistemas existentes.

Tarifas

Desde una perspectiva económica, resulta necesario fortalecer la sostenibilidad financiera del sistema, actualmente limitada por distorsiones tarifarias, altos niveles de ineficiencia operativa y esquemas de subsidio poco focalizados. La tarifa promedio de agua potable bordea los US\$ 0.62 por m³, muy por debajo del promedio regional, estimado en US\$ 1.44 por m³, lo que evidencia una estructura tarifaria insuficiente para sostener la operación y expansión del servicio. A ello se adiciona un nivel de agua no facturada cercano al 37% a nivel nacional, asociado tanto a pérdidas físicas en redes deterioradas como a consumos no registrados, lo que debilita la sostenibilidad financiera de los operadores.

Esta situación se traduce en una marcada inequidad. La población que no accede al servicio por red recurre a mecanismos alternativos, como el abastecimiento mediante camiones cisterna, llegando a pagar hasta 20 veces más por el agua, según su ubicación. Así, el recurso más esencial termina siendo, paradójicamente, uno de los menos valorizados dentro de la estructura tarifaria formal, lo que refleja un sistema que no logra alinear costos, calidad y acceso. El gasto de los hogares en agua y alcantarillado suele ser significativamente menor que el destinado a electricidad o



El abastecimiento mediante camiones cisterna obliga a la población sin acceso a red a pagar hasta 20 veces más por el agua, según su ubicación.

servicios de conectividad, lo que refleja tanto el rezago tarifario como una limitada valoración social del servicio.

En el trasfondo de esta problemática persiste una percepción que condiciona su desarrollo. El agua es entendida, en muchos casos, como un bien natural cuya provisión debería ser gratuita, sin considerar los costos asociados a su captación, tratamiento y distribución. De igual forma, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales tienden a quedar fuera del reconocimiento ciudadano como servicios esenciales, pese a su impacto directo en la salud pública y el ambiente. En este contexto, dicha desconexión entre la percepción social y la complejidad real del servicio constituye un obstáculo adicional para avanzar hacia un sistema más eficiente, sostenible y equitativo.

Vulnerabilidad hídrica

El país enfrenta, además, un contexto de alta vulnerabilidad hídrica que agrava las limitaciones estructurales del sector. En las últimas décadas, el Perú ha perdido cerca del 43% de su superficie glaciar respecto de la línea de

base del año 1970, reduciendo significativamente una fuente estratégica para la regulación de caudales en diversas cuencas. A esto se añade la acumulación de sedimentos en infraestructuras clave de almacenamiento, como las represas de Poechos (Piura) y Tinajones (Lambayeque), que ha reducido su capacidad en más del 50%, debilitando su función reguladora.

Este deterioro ha tenido impactos económicos relevantes. Entre 1990 y 2020, los choques hídricos generaron pérdidas estimadas en alrededor de US\$ 4,200 millones, reflejando la creciente exposición del país a eventos extremos. En términos más amplios, las deficiencias en infraestructura hídrica, sumadas a estos eventos, generan pérdidas equivalentes al 6.4% del PBI anual, lo que evidencia la magnitud del costo estructural que enfrenta el país en materia de seguridad hídrica.

En paralelo, persisten serias deficiencias en la gestión de la inversión pública. El sector saneamiento ejecuta apenas el 57% de su presupuesto inicial, tanto a nivel del gobierno nacional como subnacional. Este escenario se ve agravado



La acumulación de sedimentos en represas como Poechos y Tinajones ha reducido significativamente su capacidad de almacenamiento

por la existencia de 94 obras paralizadas, que comprometen una inversión de S/ 6,267 millones. En muchos casos, se trata de proyectos abandonados o inconclusos debido a fallas en los expedientes técnicos, controversias contractuales o problemas de saneamiento físico-legal. Esta situación no solo implica pérdida de recursos, sino que retrasa de manera significativa el cierre de brechas en el acceso a servicios básicos.

En este contexto, el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento adquiere una dimensión estratégica para la economía. La vulnerabilidad de los sistemas frente a eventos climáticos extremos, como El Niño, sismos u otros fenómenos, tiene efectos directos sobre la actividad productiva y el producto bruto interno, particularmente en sectores como la agricultura, la minería y la manufactura, así como en los ingresos de los hogares.

Este deterioro ha tenido impactos económicos relevantes. Entre 1990 y 2020, los choques hídricos generaron pérdidas estimadas en alrededor de US\$ 4,200 millones, reflejando la creciente exposición del país a eventos extremos. En términos más amplios, las deficiencias en infraestructura hídrica, sumadas a estos eventos, generan pérdidas equivalentes al 6.4% del PBI anual, lo que evidencia la magnitud del costo estructural que enfrenta el país en materia de seguridad hídrica.

En paralelo, persisten serias deficiencias en la gestión de la inversión pública. El sector saneamiento ejecuta apenas el 57% de su presupuesto inicial, tanto a nivel del gobierno nacional como subnacional. Este escenario se ve agravado por la existencia de 94 obras paralizadas, que comprometen una inversión de S/ 6,267 millones. En muchos casos, se trata de proyectos abandonados o inconclusos debido a fallas en los expedientes técnicos, controversias contractuales o problemas de saneamiento físico-legal. Esta situación no solo implica pérdida de recursos, sino que retrasa de manera significativa el cierre de brechas en el acceso a servicios básicos.

En este contexto, el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento adquiere una dimensión estratégica para la economía. La vulnerabilidad de los sistemas frente a eventos climáticos extremos, como El Niño, sismos u otros fenómenos, tiene efectos directos sobre la actividad productiva y el producto bruto interno, particularmente en sectores como la agricultura, la minería y la manufactura, así como en los ingresos de los hogares.

En ese marco, las limitaciones del sistema impactan en tres ámbitos clave para el desarrollo nacional: la productividad urbana, el dinamismo del mercado inmobiliario y la actividad productiva. En el plano social, la exposición de amplios sectores de la población a agua de baja calidad incide en la salud infantil.

Desde la perspectiva urbana, la infraestructura existente evidencia importantes niveles de vulnerabilidad. En diver-



Eventos como El Niño impactan directamente la actividad productiva y el PBI, así como en los ingresos de los hogares.



Las limitaciones en la provisión de servicios en muchos casos impiden la expansión formal de la ciudad. Sin acceso a agua y saneamiento, no es posible habilitar suelo urbano.

En las ciudades del país, la ausencia de sistemas adecuados de drenaje pluvial y la limitada capacidad hidráulica de los sistemas de alcantarillado generan riesgos ante eventos de lluvias intensas, con impactos económicos significativos. Esta fragilidad es menos visible en Lima, pero resulta crítica en otras localidades con mayores precipitaciones. Estas limitaciones no solo afectan la provisión del servicio, sino que se proyectan directamente sobre el desarrollo urbano y la actividad económica.

Impacto inmobiliario

A nivel urbano, el impacto se traslada directamente al desarrollo inmobiliario. Las restricciones en la provisión de servicios no solo limitan, sino que en muchos casos bloquean la expansión formal de la ciudad. Sin factibilidad de agua y saneamiento, no es posible habilitar suelo urbano, lo que convierte a la infraestructura hídrica en el principal determinante del crecimiento. En este contexto, mientras más de 10.5 millones de habitantes urbanos carecen de agua potable segura y cerca de 9.4 millones no cuentan con saneamiento adecuado¹, la expansión continúa dándose en zonas periurbanas bajo esquemas informales, al margen de una planificación efectiva.

Esta dinámica genera un doble efecto. Por un lado, los prestadores operan de manera reactiva, intentando exten-

der redes hacia áreas ya ocupadas, con altos costos y baja eficiencia. Por otro, los proyectos formales enfrentan restricciones crecientes para acceder a la factibilidad de servicios, muchas veces condicionada a la ejecución previa de infraestructura mayor, como ampliaciones de capacidad o nuevas plantas de tratamiento. En la práctica, esto ha derivado en que parte de estas inversiones sea asumida por los propios desarrolladores, distorsionando el esquema de financiamiento del sistema. A ello se añade la paralización de más de 500 proyectos de inversión y las limitaciones de plantas de tratamiento que ya no cuentan con capacidad disponible, lo que refuerza el carácter restrictivo del sistema.

El resultado es un círculo vicioso en el que la falta de infraestructura no solo refleja el déficit existente, sino que impide cerrarlo. La expansión desordenada incrementa los costos de atención, que pueden oscilar entre S/ 40,000 y S/ 100,000 por conexión, además de generar mayores gastos operativos asociados al bombeo y rebombeo, consolidando soluciones ineficientes y de alto costo.

En este escenario, la planificación territorial deja de ser una opción y se convierte en una condición necesaria. Alinear el desarrollo urbano con una oferta real, oportuna y sostenible de servicios de saneamiento resulta clave para romper esta dinámica. Esto implica articular de manera

⁽¹⁾ Agua potable segura y Saneamiento Adecuado: Agua potable libre de riesgos, accesible y asequible; junto a instalaciones de saneamiento privadas que garantizan el tratamiento adecuado de excretas.

obligatoria los proyectos inmobiliarios con la infraestructura disponible, anticipar la expansión mediante inversiones estratégicas y superar la atomización institucional que hoy fragmenta la toma de decisiones. Sin esta integración, el crecimiento urbano seguirá condicionado por la disponibilidad de agua, limitando no solo el acceso a vivienda formal, sino también el desarrollo económico y la calidad de vida en las ciudades.

Actividad productiva

El impacto de estas limitaciones trasciende el ámbito social y urbano y alcanza de manera directa a la estructura productiva del país. Los sectores intensivos en uso de agua, como la manufactura y la minería, representan cerca del 40% del PBI, por lo que su desempeño está estrechamente condicionado por la disponibilidad y continuidad del servicio. En este contexto, la vulnerabilidad de los sistemas de agua y saneamiento frente a eventos climáticos extremos tiene efectos inmediatos sobre la operación empresarial.

Durante episodios como el Niño Costero de 2017, alrededor del 13% de las empresas enfrentaron interrupciones en el suministro de agua, con cortes que superaron en promedio las 30 horas mensuales. Estas disrupciones no solo afectan la continuidad de los procesos productivos, sino que incrementan costos, reducen la eficiencia y deterioran la competitividad. En conjunto, se estima que la escasez de agua puede generar caídas de hasta 18% en la productividad total de las empresas, evidenciando la magnitud del impacto económico.

En el caso de la manufactura, esta dependencia adquiere una dimensión crítica. Se trata de un sector que no solo aporta una proporción relevante del PBI, sino que articula cadenas de valor intensivas en empleo y concentradas en Lima y Callao, donde la presión sobre los servicios urbanos es mayor. Así, la limitada confiabilidad en la provisión de agua no solo restringe la producción, sino que compromete el empleo, los ingresos y la sostenibilidad de amplios segmentos de la economía, reforzando la necesidad de integrar la gestión hídrica con la planificación del desarrollo productivo y urbano.

Pese a su relevancia económica, el desarrollo industrial no siempre ha estado acompañado de una planificación adecuada de los servicios de agua y saneamiento. La reciente concesión del parque industrial de Ancón sin infraestructura de agua y alcantarillado constituye una muestra clara de esta desconexión.

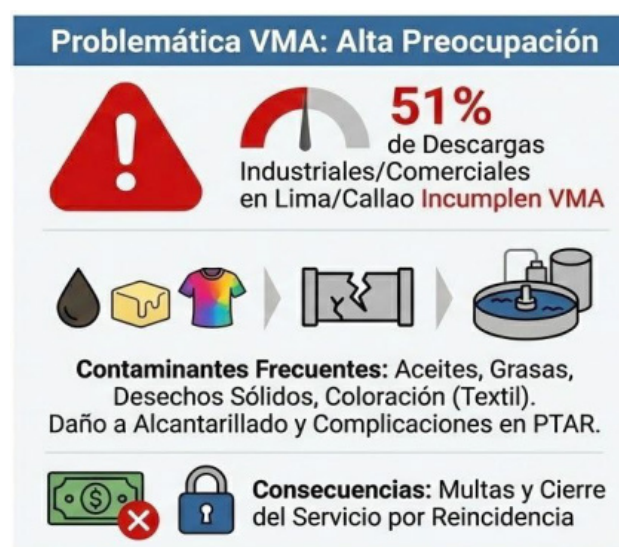
Desde la perspectiva del prestador, el sector industrial representa un usuario estratégico: las conexiones industriales explican alrededor del 2% de la facturación de Sedapal; sin embargo, si se considera el consumo proveniente de fuentes propias, como pozos, la participación de la industria en el volumen total de agua explotada en Lima Metropolitana se sitúa en un rango estimado de entre 10% y 15%. En conjunto con el comercio, estos segmentos concentran cerca del 40% de la facturación del operador.

Valores Máximos Admisibles

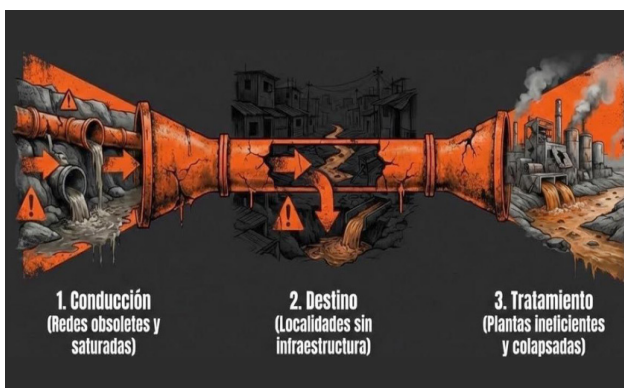
Este peso relativo también implica responsabilidades en la gestión del sistema. La actividad industrial genera descargas que, de no ser adecuadamente tratadas, deterioran la infraestructura de alcantarillado y afectan el desempeño de las plantas de tratamiento de aguas residuales. Si bien la regulación establece valores máximos admisibles, más del 50% de las industrias no cumpliría con estos estándares (**Figura 2**), lo que evidencia debilidades en los mecanismos de control y la necesidad de una gestión más articulada entre el sector público y privado.

A ello se suma un problema menos visible, pero crítico, que se manifiesta en toda la cadena del sistema: conducción, destino y tratamiento. En Lima, una parte significativa de las redes de alcantarillado se encuentra obsoleta y operando al límite de su capacidad hidráulica. Cerca del 43% de los colectores primarios y secundarios presenta

Figura 2



niveles de riesgo alto o muy alto, lo que refleja el grado de deterioro acumulado por décadas de subinversión. Casos como el colector Canto Grande, en el distrito de San Juan de Lurigancho, que ya trabaja a presión sin margen para recibir mayores descargas, fue puesto en operación en 1979 para una población diez veces menor a la actual, evidencian una brecha estructural entre la capacidad instalada y la demanda real.



El sistema de saneamiento urbano está colapsado en tres frentes. No es solo un problema de falta de cobertura, es un fallo sistémico en la gestión del agua residual.

Esta sobrecarga se traduce en fallas recurrentes del sistema. Las redes de alcantarillado registran hasta siete veces más atoros que roturas en redes de agua potable, lo que da cuenta de una infraestructura que ya no soporta la carga que recibe. A ello se suman las limitaciones en el destino final de las aguas residuales, con localidades que aún no cuentan con infraestructura suficiente, y plantas de tratamiento que operan con ineficiencias o niveles de saturación, configurando un sistema tensionado en todos sus componentes.

El cambio climático actúa como un factor amplificador de estas brechas. Episodios de lluvias intensas, como los asociados al ciclón Yaku, saturan colectores que ya operan al límite, incrementando la carga hidráulica y biológica del sistema. El resultado es la ocurrencia de atoros masivos, anegamientos de aguas servidas en la vía pública e interrupciones prolongadas del servicio, con impactos sanitarios, ambientales y económicos.

En conjunto, estos factores configuran un fallo sistémico en la gestión del agua residual. La brecha entre el crecimiento urbano, la expansión de la actividad productiva y la capacidad del sistema no solo limita la incorporación de nuevas inversiones, sino que compromete la sostenibilidad opera-

tiva de la infraestructura existente. Sin una visión integrada que articule desarrollo urbano, regulación de descargas, inversión en redes y fortalecimiento del tratamiento, el sistema continuará operando bajo presión, constituyéndose en una restricción estructural para el crecimiento económico y la calidad de vida en las ciudades.

Tratamiento de aguas residuales

En ese marco, lo crítico en la gestión del saneamiento se concentra en el tratamiento de las aguas residuales, que constituye el eslabón más rezagado del sistema. En el país, cerca de 100 ciudades no cuentan con ningún tipo de tratamiento, lo que evidencia una brecha estructural persistente. Casos como Chancay resultan particularmente ilustrativos, donde las condiciones actuales no difieren sustancialmente de las registradas a inicios de la década de 1990, durante los brotes de cólera. Esta situación se replica en ciudades como Huanacayo, Sullana o Iquitos, ya sea por ausencia de infraestructura o por la inoperatividad de las plantas existentes.

Incluso donde se dispone de sistemas de tratamiento, su desempeño es mayoritariamente deficiente. Apenas el 6% de las plantas de tratamiento de aguas residuales cumple con los límites máximos permisibles establecidos por la normativa vigente, lo que refleja problemas no solo de capacidad instalada, sino también de operación, mantenimiento y supervisión. En consecuencia, el país no solo enfrenta una brecha de cobertura, sino un incumplimiento generalizado de los estándares ambientales, con impactos directos sobre los cuerpos receptores y la salud pública.



Solo el 6% de las plantas de tratamiento cumple con los límites máximos permisibles, evidenciando fallas de capacidad, operación y mantenimiento

Esta situación confirma que el problema del saneamiento no se limita a la recolección o conducción, sino que se extiende hasta la disposición final, donde el sistema pierde efectividad. Sin cerrar esta brecha, cualquier avance en cobertura resulta incompleto.

En este contexto, el tratamiento de aguas residuales debe asumir un rol central en la política sectorial. Ello implica no solo ampliar la infraestructura, sino asegurar su operación sostenible, fortalecer la supervisión y alinear incentivos para garantizar el cumplimiento de estándares. De lo contrario, el sistema continuará trasladando externalidades ambientales y sanitarias, sin resolver de manera integral el ciclo del saneamiento.

Integración

En ese sentido, resulta fundamental abordar de manera directa el problema de fondo como lo dicho al inicio del presente artículo: la fragmentación del sistema. La integración de los prestadores y el fortalecimiento de la gobernanza resultan condiciones indispensables para avanzar hacia economías de escala y mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios. Este enfoque debe complementarse con una atención prioritaria al ámbito rural, donde será necesario mantener esquemas de subsidio tanto a la oferta como a la demanda, al tiempo que se revisan los mecanismos tarifarios y se perfeccionan los instrumentos de focalización para los sectores más vulnerables.

El origen de esta fragmentación se remonta a las reformas institucionales implementadas a inicios de la década de 1990. Hasta 1981, el sistema estaba concentrado en dos grandes operadores: Sedapal, en Lima, y el Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (Senapa), que articulaba un conjunto de empresas regionales y unidades operativas en el resto del país. Sin embargo, en junio de 1990 se decidió transferir la gestión de los servicios a los gobiernos locales, mediante un proceso de municipalización que implicó la entrega de activos a título gratuito. Esta decisión, adoptada en un contexto de transición política y posteriormente consolidada, dio lugar a la configuración actual del sector, caracterizada por una alta dispersión de operadores y capacidades heterogéneas.

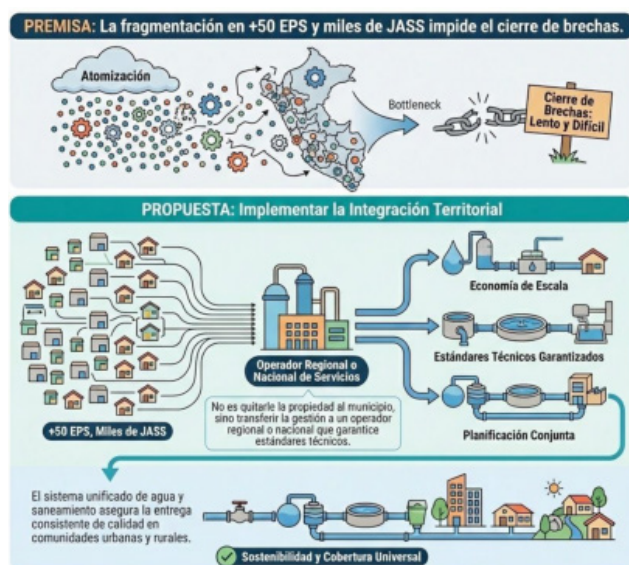
En los años posteriores, el marco normativo ha evolucionado en una dirección distinta. El reconocimiento del acceso al agua potable como derecho humano y la aprobación de normas orientadas a la modernización del sector y a la universalización del servicio han buscado promover procesos de integración. No obstante, estos avances se han desarrollado a un ritmo insuficiente frente a la magnitud de los desafíos existentes.

En este escenario, la integración de los prestadores emerge como una condición necesaria para dotar al sistema de mayor sostenibilidad. La consolidación de empresas de alcance regional o incluso macrorregional, en función de criterios de proximidad geográfica y viabilidad operativa, permitiría alcanzar escalas adecuadas de operación. La evidencia internacional muestra que una empresa prestadora requiere, como mínimo, alrededor de 100 mil conexiones domiciliarias para garantizar estabilidad financiera, eficiencia operativa y capacidad de inversión. Por debajo de ese umbral, la dependencia de subsidios tiende a ser estructural.

Desde una perspectiva de política pública, el reconocimiento del acceso al agua como derecho humano implica también una redefinición del rol del Estado. Allí donde la municipalización no ha logrado asegurar servicios adecuados, corresponde al Estado, en su función subsidiaria, promover esquemas de prestación de alcance regional o, de ser necesario, asumir un rol más directo en la provisión. Se trata de un servicio estratégico, cuya continuidad y calidad tiene implicancias directas sobre la salud, el desarrollo urbano y la actividad económica.

En paralelo, la creciente vulnerabilidad de los sistemas frente al cambio climático exige incorporar un enfoque de

Hacia la Integración de Servicios: Superando la Atomización del D.L. 25973



resiliencia en la planificación del sector. Ello implica, entre otros aspectos, promover soluciones basadas en la naturaleza, como la gestión de cuencas, la siembra y cosecha de agua en cabeceras y los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos. Asimismo, resulta clave avanzar en la diversificación de fuentes de abastecimiento, de modo que las ciudades cuenten con sistemas más robustos frente a eventos extremos y variabilidad hídrica.

Economía circular

En esta línea, la incorporación de un enfoque de economía circular en la gestión del agua y el saneamiento se presenta como una alternativa clave. Este enfoque supone superar el modelo lineal de captación, uso y descarga, para avanzar hacia un esquema de valorización integral de los subproductos del proceso. En esta lógica, las plantas de tratamiento de aguas residuales dejan de ser centros de costo para convertirse en biofactorías capaces de generar energía, recuperar recursos y producir agua regenerada, bajo un principio de “cero desperdicios” (**Figura 3**).

Figura 3

ECONOMÍA CIRCULAR EN EL SANEAMIENTO. Transformar las PTAR de centros de gasto a biofactorías rentables



En el país, ya se observan avances en esta dirección. Proyectos como el de la PTAR La Atarjea, obra financiada por SEDAPAL con el apoyo financiero de Alemania (KfW), incorporan componentes orientados a la valorización de lodos para la generación de energía eléctrica y térmica, la producción de biosólidos con potencial de uso agrícola y la reutilización de efluentes tratados en riego urbano o proce-

dos industriales. Este tipo de intervenciones permite cerrar el ciclo del agua y reducir tanto costos operativos como presiones sobre las fuentes naturales.

La viabilidad de este modelo ha sido demostrada en el país. La experiencia de Sociedad Minera Cerro Verde, en Arequipa, constituye un referente en el tratamiento y reúso de aguas residuales a gran escala. De igual forma, el caso de Emapica, en articulación con la empresa Agrokasa, evidencia cómo el aprovechamiento de aguas tratadas puede contribuir a la expansión de la frontera agrícola. Estas iniciativas confirman que la reutilización no solo incrementa la disponibilidad hídrica, sino que activa nuevas cadenas de valor en sectores productivos estratégicos.

En efecto, la economía circular en el saneamiento permite articular beneficios en distintos niveles. En el plano energético, la producción de biogás a partir de lodos puede abastecer parcialmente la operación de las propias plantas, reduciendo costos de operación. En el ámbito agroexportador, el reúso de aguas tratadas ofrece una fuente confiable frente a escenarios de escasez, complementada por el uso de biosólidos como fertilizantes (**Figura 4**). A nivel urbano, el uso de agua regenerada para riego de áreas verdes, estabilización de taludes o usos industriales amplía la disponibilidad del recurso y mejora la sostenibilidad de las ciudades.

Figura 4



En el ámbito urbano, si bien el reúso para riego de áreas verdes se ha extendido progresivamente, el desafío radica en escalar este modelo hacia aplicaciones de mayor impacto, particularmente en la industria. En una perspectiva de mediano y largo plazo, el reúso potable, ya implementado en países como Estados Unidos y Sudáfrica, y de manera emblemática en Singapur a través del programa

NEWater, se perfila como una alternativa que será cada vez más necesaria para asegurar la sostenibilidad hídrica de las ciudades.

En este contexto, la economía circular no solo constituye una alternativa técnica, sino un cambio de paradigma en la gestión del saneamiento. Su escalamiento permitirá no solo cerrar brechas de tratamiento, sino transformar al sector en un generador de valor económico, eficiencia operativa y resiliencia frente a la creciente presión sobre los recursos hídricos.

Restricciones

Sin embargo, la consolidación de este modelo enfrenta restricciones estructurales asociadas al esquema tarifario vigente. Existe una brecha significativa entre la tarifa de agua potable y la correspondiente al servicio de alcantarillado y tratamiento, que suele representar apenas entre el 40% y 50% del total. Esta distorsión limita la generación de ingresos suficientes para sostener la operación, el mantenimiento y la expansión de la infraestructura, comprometiendo progresivamente la sostenibilidad del sistema.

A ello se añade un marco regulatorio que, en determinados casos, establece estándares de calidad exigentes sin una adecuada correspondencia con las capacidades económicas del país. La adopción de parámetros comparables a los de economías desarrolladas, sin contar con niveles equivalentes de ingreso o inversión, genera un desbalance que se traduce en altos niveles de incumplimiento por parte de los prestadores.

La experiencia internacional permite dimensionar con claridad el costo de cerrar estas brechas. A fines de la década de 1990, la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS), en Santiago de Chile, operaba con coberturas elevadas de agua potable y alcantarillado, pero con menos del 3% de tratamiento de aguas residuales, lo que implicaba la descarga directa de efluentes al río Mapocho, con impactos sanitarios y ambientales significativos. La transformación del sistema, impulsada posteriormente a través de la concesión a Aguas Andinas, permitió ejecutar un programa de inversión superior a los US\$ 1,200 millones y alcanzar, en poco más de una década, el tratamiento universal. En una etapa posterior, estas infraestructuras evolucionaron hacia modelos de biofactoría, incorporando generación de energía y valorización de subproductos.

Este proceso implicó un ajuste tarifario sustantivo. La tarifa pasó de aproximadamente US\$ 0.82 a US\$ 1.85 por m³, lo que representa un incremento cercano al 125%. Este antecedente evidencia que el tratamiento de aguas residuales no solo constituye una necesidad ambiental y sanitaria, sino un servicio que requiere ser financiado de manera explícita y sostenible.

En este contexto, el principal desafío no radica únicamente en elevar tarifas, sino en cómo hacerlo sin afectar a los sectores más vulnerables. El modelo chileno ofrece una referencia clara: un esquema de subsidio a la demanda, en el que el Estado financia directamente el consumo básico de los hogares de menores ingresos mediante un subsidio regulado, administrado a nivel municipal y acotado a un volumen determinado de metros cúbicos mensuales. De esta manera, un grupo focalizado de familias accede a este beneficio, mientras que el resto de los usuarios, independientemente de su nivel de ingresos, paga la tarifa real del servicio. Este mecanismo permite proteger a los sectores vulnerables sin distorsionar la estructura tarifaria ni comprometer la sostenibilidad financiera de los operadores.

El contraste con la situación nacional es evidente. El esquema predominante se basa en subsidios implícitos a la oferta, donde más del 80% de los usuarios accede a tarifas por debajo del costo real, sin una adecuada focalización. Esta lógica genera incentivos débiles para la eficiencia, limita la capacidad de inversión y distorsiona la percepción del valor del servicio.

En consecuencia, avanzar hacia un sistema sostenible exige reordenar el esquema de financiamiento, transitando desde subsidios generalizados hacia mecanismos focalizados, que permitan conciliar tres objetivos: recuperación de costos, eficiencia operativa y protección efectiva de los sectores vulnerables.

A esta situación se suma una tensión creciente en la operación de los prestadores. Por un lado, enfrentan exigencias regulatorias asociadas al cumplimiento de la normativa ambiental y de recursos hídricos, que se traducen en sanciones, multas e incluso riesgos de responsabilidad penal ante incumplimientos. Por otro, la implementación de soluciones —particularmente en materia de tratamiento de aguas residuales— requiere inversiones que, en muchos casos, implican ajustes tarifarios que no siempre resultan políticamente viables. Esta combinación de presión regula-

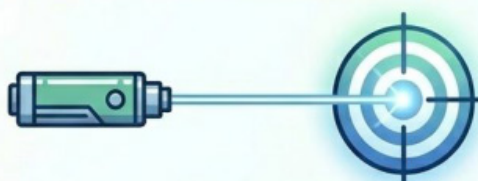
El dilema de la equidad: Subsidios ciegos vs. focalizados

Subsidios a la Oferta (Prestador)



Cubren déficits ciegamente mediante transferencias presupuestarias. No incentivan la eficiencia.

Subsidios a la Demanda (Usuario)



Dirigidos con precisión al consumo o acceso del usuario vulnerable.

El Reto: Proteger a los vulnerables sin quebrar la estructura de recuperación de costos y sin subsidiar a quienes pueden pagar.

El esquema se basa en subsidios a la oferta: más del 80% paga tarifas por debajo del costo, sin focalización, lo que reduce la eficiencia, la inversión y la valoración del servicio.

toria y restricción financiera limita la capacidad de los operadores para cerrar brechas de manera sostenible.

En este escenario, la discusión sobre el financiamiento del sector requiere un replanteamiento integral. La evidencia muestra que la inversión en infraestructura sin asegurar su sostenibilidad operativa conduce a resultados limitados: plantas de tratamiento que, al poco tiempo de ser inauguradas, dejan de operar o funcionan por debajo de su capacidad. Este patrón no solo implica un uso ineficiente de los recursos públicos, sino que perpetúa los problemas de contaminación y deterioro ambiental.

Frente a ello, resulta necesario avanzar hacia un esquema combinado de subsidios, que articule de manera más equilibrada el apoyo a la oferta con mecanismos de subsidio directo a la demanda, permitiendo conciliar sostenibilidad financiera con protección social. De manera complementaria, es clave impulsar un programa nacional de tratamiento de aguas residuales bajo un enfoque de economía circular, que incorpore la generación de energía a partir de lodos y la producción de biosólidos, maximizando el valor de la infraestructura y reduciendo su costo operativo.

Este proceso debe ir acompañado de una adecuación progresiva del marco normativo y técnico, que permita alinear las exigencias regulatorias con las capacidades reales del sistema. Ello implica transitar desde esquemas de cumplimiento rígidos hacia trayectorias graduales, diferenciadas según el tamaño de la población, el caudal y las condiciones operativas de cada sistema. En esa línea, resulta prioritario actualizar instrumentos como la norma OS.090 del Reglamento Nacional de Edificaciones, incorporando criterios de diseño más flexibles y adaptados a la realidad nacional.

Asimismo, es necesario fortalecer los mecanismos de monitoreo, promoviendo esquemas más eficientes y sostenibles para las empresas prestadoras, como el financiamiento de laboratorios de control y la simplificación de exigencias de muestreo, sin comprometer los estándares sanitarios. Este enfoque permitiría avanzar de manera realista hacia el cumplimiento de los límites máximos permisibles y estándares de calidad ambiental, evitando que estos se conviertan en barreras de entrada para la mejora progresiva del sistema.

En síntesis, el desafío no radica en reducir la exigencia normativa, sino en hacerla viable. La incorporación de criterios de progresividad tecnológica y regulatoria permitirá cerrar brechas de tratamiento de manera sostenida, evitando soluciones inviables y asegurando que la infraestructura construida pueda operar de forma continua, eficiente y acorde con las capacidades del país.

En contextos comparables, el desarrollo del saneamiento ha seguido una lógica progresiva. Primero se prioriza la remoción de sólidos y contaminantes básicos; luego, la reducción de la carga orgánica; y, en etapas posteriores, la incorporación de tratamientos avanzados. Este escalamiento permite alinear las exigencias regulatorias con las capacidades reales de inversión y operación, evitando brechas persistentes entre la norma y su cumplimiento.

En esa línea, resulta necesario avanzar hacia un esquema de adecuación progresiva dentro del marco de la Ley de Recursos Hídricos, que establezca trayectorias técnicas, económicas y operativas viables en el tiempo. La exigencia de estándares elevados no puede desligarse de la capacidad de financiarlos y sostenerlos. De lo contrario, se consolida un sistema que incumple estructuralmente sus propias metas.

El desafío del sector exige, por tanto, una visión integral que supere la fragmentación institucional y articule de manera efectiva el desarrollo urbano, la actividad productiva y la provisión de servicios. La integración de los prestadores, la modernización de los esquemas de financiamiento y la reducción de riesgos en la ejecución de inversiones constituyen condiciones habilitantes para este proceso.

En paralelo, resulta indispensable construir un acuerdo social en torno al valor del agua. Reconocer su acceso como un derecho implica también asumir que su provisión requiere infraestructura, operación y mantenimiento sostenidos en el tiempo. Sin este entendimiento, cualquier reforma enfrentará límites estructurales en su implementación.

Cerrar las brechas en agua y saneamiento no es únicamente una agenda social. Es, en esencia, una política económica. Su impacto trasciende la mejora en la calidad de vida: habilita el desarrollo inmobiliario formal, asegura la continuidad de la actividad industrial, fortalece la agroexportación y protege el capital humano de las futuras generaciones.

En este contexto, la inversión en infraestructura hídrica resiliente y bajo un enfoque de economía circular no constituye una opción, sino una condición necesaria para el crecimiento sostenible del país. El costo de actuar es significativo, pero el costo de no hacerlo —en términos de productividad, salud pública y competitividad— resulta sustancialmente mayor.

En definitiva, no es posible gestionar el agua del siglo XXI con estructuras fragmentadas del siglo XX. La seguridad hídrica del país dependerá de la capacidad de articular una respuesta conjunta entre Estado, sector privado y ciudadanía, basada en gobernanza, sostenibilidad financiera e innovación.

El futuro del agua, en consecuencia, no es un desafío sectorial. Es una responsabilidad compartida.



Desarrollo

Atendemos tus reclamos como cliente Inmobiliario

Autoregulación gremial para la solución
de reclamos que garantizan procesos
transparentes, eficaces y expeditivos.

Ingresa y descubre nuestros
miembros de la DCI.



5

Principios Rectores



Equidad



Celeridad



Mediación



Imparcialidad



Gratuidad



Con el apoyo de:



Fundado por:





Necesidad de transformar la construcción

Pacto por la Construcción de un Perú Mejor

El Pacto por la Construcción de un Perú Mejor es una iniciativa conjunta de la FTCCP y CAPECO para impulsar una profunda reforma de las políticas públicas relacionadas con la vivienda, la infraestructura y el desarrollo territorial, condición indispensable para que nuestro país pueda alcanzar el desarrollo sostenible.

Ambas instituciones han logrado establecer una relación de diálogo abierto y franco que ha permitido alcanzar mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores de construcción y ha promovido de manera conjunta la

paz laboral en la actividad constructora a nivel nacional, puesta a prueba por la acción de organizaciones criminales que actúan como seudosindicatos. En el marco de esta fructífera convergencia, desde el año 2015 ambas instituciones acordaron proponer conjuntamente soluciones integrales a los problemas que afectan, directa o indirectamente, a la actividad constructora y cuya persistencia ha impedido que el país logre mayores niveles de competitividad productiva y que el bienestar social alcance a todos los peruanos.

El Pacto pretende alcanzar los siguientes objetivos estratégicos.

1. Descentralizar el proceso de planificación territorial, así como procurar la óptima articulación entre los mega-proyectos productivos y de infraestructura con los objetivos de desarrollo territorial y de bienestar de la población.
2. Promover la planificación urbana, el sistema de catastros y la provisión de suelo formal, tanto público como

privado, para la producción de vivienda, especialmente social, y de equipamientos urbanos.

3. Impulsar la articulación de inversiones en infraestructura y servicios públicos, con los objetivos de desarrollo urbano formal y de generación de oferta de vivienda, especialmente de aquella dirigida a la población de menores ingresos.
4. Adoptar un nuevo modelo de gestión de obras públicas para introducir mecanismos de priorización de inversiones, procesos de contratación y control más eficientes,

- para evitar la corrupción y tener un mejor desempeño de las infraestructuras en toda su vida útil.
5. Fortalecer los programas estatales de subsidios y créditos habitacionales, dotándolos de recursos suficientes para atender de manera efectiva el déficit actual y la demanda futura de vivienda social tanto en áreas urbanas como en zonas rurales.
 6. Poner en marcha una política de innovación e investigación en la construcción, que estimule el empleo de tecnologías y de modelos de gestión que permitan contar con edificaciones e infraestructuras apropiadas en términos económicos, sociales y ambientales.
 7. Perfeccionar los procedimientos administrativos de urbanización y edificación, así como la coordinación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, buscando promover la calidad y la seguridad de las construcciones.

8. Incrementar los ingresos municipales, especialmente del impuesto predial, mediante mecanismos más equitativos e incentivos para pagar obligaciones tributarias.
9. Propiciar la formalización laboral, el fortalecimiento de la representación sindical y la mejora continua de competencias de empresas, profesionales y trabajadores de la construcción, así como la lucha frontal contra la delincuencia y la violencia en obra.
10. Constituir espacios institucionalizados para un diálogo entre la sociedad y el Estado que sea transparente y permita la continuidad y el mejoramiento de políticas y planes estatales.

Para cumplir con las iniciativas del Pacto será necesario introducir cambios en distintos ámbitos de la normativa vinculada al desarrollo de la construcción. A continuación se detallan, objetivo por objetivo, tales propuestas de reforma.

1. Planificación descentralizada y articulación de megaproyectos

Diagnóstico. El modelo de descentralización implementado en el país desde el 2002 no ha alcanzado los objetivos esperados de reducir las diferencias territoriales de desarrollo económico, bienestar social y equilibrio ambiental. Casi veinticinco años después de haber conformado veintiséis regiones transitorias, ha sido imposible reducir ese número como planteaba la Ley de Regionalización. Como consecuencia de ello, la acción del Estado se ha dispersado y debilitado a contrapelo del incremento del aparato burocrático. Se han transferido competencias y recursos pero no capacidades, y en el caso de la provincia de Lima en donde las atribuciones de gobierno regional son ejercidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, el proceso de transferencia de competencias está más retrasado en comparación con otras regiones, lo que se aprecia claramente, por ejemplo, en el hecho de que dicha instancia regional no tiene a su cargo la educación, la salud, ni el saneamiento, situación paradójica tratándose de la región comparativamente mejor preparada para ejercer dicha responsabilidad.

Asimismo, en el Callao, la Ley de Regionalización optó por un “modelo” distinto: desempeñar funciones en dicha circunscripción, el Gobierno regional y la municipalidad provincial, generando en muchos casos duplicidad de funciones y, en otros, ninguna de las dos autoridades tiene la responsabilidad de ejercerlas.

Por otro lado, el diseño y la gestión de la mayoría de megaproyectos productivos y de infraestructura presentan grandes dificultades debido a que, a pesar de tener como área de influencia directa a circunscripciones que pertenecen a más de una región, no han encontrado en la legislación actual sobre regionalización mecanismos que aseguren una buena gobernanza, lo que ha generado dificultades para su implementación y -en no pocas ocasiones- conflictos entre regiones que han retrasado y hasta impedido su ejecución.

Propuesta. Si bien es políticamente poco viable modificar este esquema de “departamentalización” del actual modelo de regionalización, sí es posible e indispensable cuando menos impulsar un proceso de planificación territorial y sectorial que involucre a varios departamentos colindantes (que conformarían una “macrorregión”, equivalente a las regiones establecidas en la ley) y que permita una gestión concertada de megaproyectos y de otros factores territoriales que por su naturaleza y alcances excedan el ámbito de una región “departamento”.

Para descentralizar el proceso de planificación territorial y sectorial, así como para procurar la mejor articulación entre los megaproyectos productivos y de infraestructura con los objetivos de desarrollo equilibrado y de bienestar de la población, es necesario modificar la ley de creación del



La FTCCP y CAPECO han establecido un diálogo abierto que mejora las condiciones de vida de los trabajadores y promueve la paz laboral frente a bandas delincuenciales. Desde 2015, ambas entidades proponen soluciones integrales para superar los problemas del sector, impulsando la competitividad productiva y el bienestar social en todo el país.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico—CEPLAN a fin de establecer el nuevo modelo de planificación y gestión antes señalado. Con ese propósito, es indispensable formular planes macrorregionales y gestionar coordinadamente los megaproyectos, las cuencas hidrográficas y los corredores económicos de cada macrorregión, así como las intervenciones para mitigar riesgos por fenómenos naturales o antrópicos que impactan en el territorio de cada una de dichas circunscripciones.

De esta manera, no solo se gana escala y coordinación en la implementación de planes y proyectos, sino que se pueden establecer prioridades de inversión, reduciendo sensiblemente la discrecionalidad con que cuentan actualmente las autoridades para decidir el destino de los recursos del Estado. Además, se corrigen las debilidades que tiene el actual modelo de regionalización y descentralización, sin quitarle competencias a los gobiernos subnacionales.

En línea con lo anterior, la reforma de la ley del CEPLAN deberá incluir la constitución de seis Entidades Autónomas de Planeamiento Territorial, una correspondiente a la Capital de la República y las otras cinco a partir de las Mancomunidades Regionales ya conformadas o de alguna otra propuesta de macrorregionalización como la planteada por Javier Pulgar Vidal.

Teniendo en cuenta que la Capital de la República ha superado largamente los límites administrativos de la provincia de Lima, la entidad autónoma correspondiente a la Capital nacional estará conformada por las áreas conurbadas de las provincias de Lima, Callao, Huarochirí, Canta, Cañete y Huaral. **(Figura 1).**

Esta reforma también deberá establecer que, sin perjuicio de la autonomía de estas entidades para formular sus planes y propuestas de desarrollo, aquellas dependerán funcionalmente del CEPLAN, entidad que fijará los lineamientos nacionales de desarrollo que deberán ser obligatoriamente incorporados a los planes macrorregionales; velará por la consistencia y complementariedad de estos planes; evaluará su cumplimiento mediante indicadores de desempeño y articulará sus resultados en una estrategia nacional de desarrollo.

Es igualmente necesario fortalecer técnica, económica e institucionalmente al CEPLAN para que pueda cumplir eficientemente con esta atribución. En particular, es conveniente que el Consejo Directivo de la entidad cuente con representantes de organizaciones relevantes de la sociedad civil, lo que permitirá adquirir una visión más integral de los desafíos por enfrentar y así definir mejor las alternativas de solución, además de darle una garantía de continuidad a las políticas e intervenciones, cuyos plazos de ejecución pueden exceder los periodos gubernamentales.

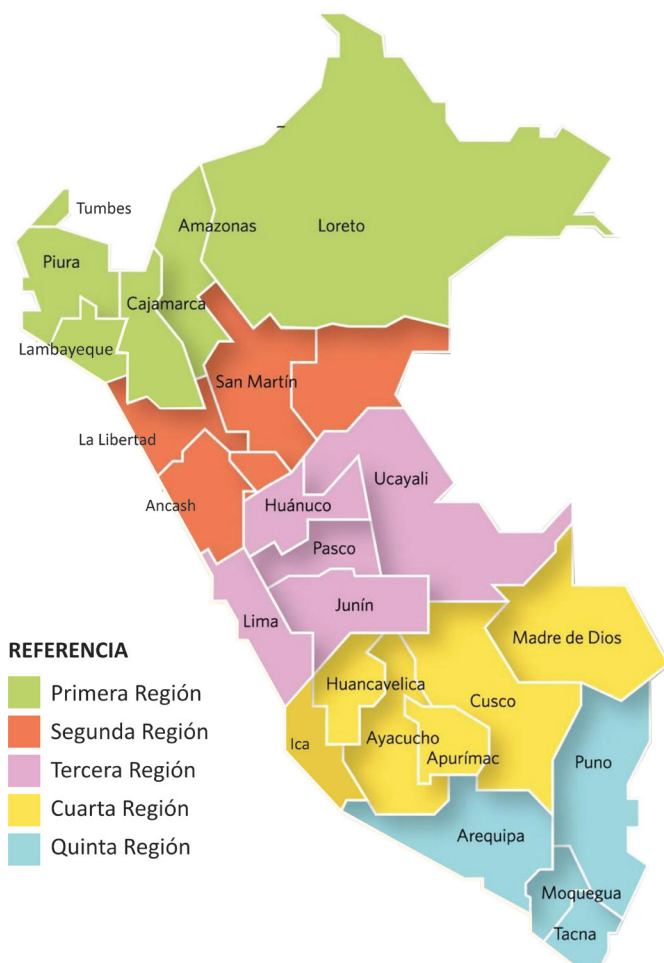
En ese marco, es importante que cada Entidad Autónoma esté a cargo de un Consejo Directivo, integrado por los gobernadores regionales (alcaldes provinciales en el caso de la Capital de la República), un representante del CEPLAN con rango de ministro de Estado y funcionarios de alto nivel de ministerios específicos que podrán diferir en cada macrorregión según su vocación productiva. Los instrumentos de planificación y gestión aprobados por estas entidades serán de cumplimiento obligatorio para las autoridades regionales y municipales, que mantendrán las competencias asignadas por el marco legal que regula la descentralización en el país.

En el caso de la Capital de la República, la Entidad Autónoma se encargará de la formulación de los planes y catastros urbanos; del planeamiento del sistema vial y de transporte (incluidas la red del Metro y la del Metropol-

tano); de la coordinación con los programas de inversión en servicios públicos de agua y desagüe; de la gestión de las áreas estratégicas de desarrollo urbano como la Costa Verde, las riberas de los ríos y las zonas de expansión de la ciudad; así como del diseño y ejecución de los megaproyectos urbanos como parques industriales o tecnológicos, centros de convenciones, distritos financieros, entre otros.

En cuanto al financiamiento de estas entidades, se debe establecer que el Gobierno Nacional otorgue recursos económicos para su funcionamiento, que se repagará con pequeñas tasas aplicables a los proyectos de desarrollo que se ejecuten en la respectiva macrorregión. Cada entidad contará con un equipo profesional de alto nivel y contratará, mediante concursos públicos, la formulación de los diferentes instrumentos de planificación y gestión.

Figura 1. NUEVA CAPITAL, DISTRITOS CONURBADOS



PLAN DE DEMARCACIÓN GEOGRÁFICA DE 1984

Fue planteado por Javier Pulgar Vidal con la idea de que cada macrorregión tenga territorios en la costa sierra y selva

*Javier Pulgar Vidal
(Huánuco 1911 - Lima 2003
aportó importantes estudios con
respecto a la geografía peruana.*



La Capital de la República tendrá una jurisdicción de planeamiento territorial que incluirá las áreas conurbadas de Lima, Callao y provincias como Huarochirí, Canta, Cañete y Huaral. El MVCS actualizará planes urbanos con nuevos instrumentos, priorizando competitividad, inclusión social y desarrollo sostenible, renovando los Planes de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana y de las 40 principales ciudades del país.

Además, estas entidades también deberán diseñar e implementar planes urbanos y de desarrollo económico para la creación de nuevas ciudades en zonas de influencia de megaproyectos agroindustriales, logísticos, mineros o energéticos, así como para las localidades que conforman Ejes de Desarrollo Territorial, como el integrado por las ciudades de Barranca-Lima-Ica (a raíz del recientemente inaugurado Puerto de Chancay y del proyectado Tren de Cercanías que uniría dichas localidades), el que se constituirá en el Valle del Urubamba como consecuencia de la construcción del Aeropuerto de Chinchero o el que conforma el corredor minero que abarca varias provincias de los departamentos de Apurímac, Cusco y Arequipa.

Estos planes para nuevas ciudades deberán formularse e implementarse antes de la puesta en marcha de los megaproyectos que les dan origen, con la finalidad de que recojan las expectativas y necesidades de las poblaciones involucradas; que ayuden a alcanzar el consenso social en relación a los megaproyectos; y que permitan una adecuada priorización de inversiones públicas y privadas. Los recursos económicos para la ejecución de estos planes serán incorporados al presupuesto de inversión del megaproyecto, y asumido por el Estado o por la empresa a cargo de éste, dependiendo de las condiciones establecidas en los contratos de operación, concesión o de asociación público-privada.

A partir de este nuevo marco de planificación económica, social, ambiental y territorial se debe disponer que se formulen planes macrorregionales de infraestructura, que estén sujetos a la Política Nacional de Infraestructura que establezca los lineamientos de desarrollo territorial, identifique y priorice las principales necesidades a satisfacer, defina los mecanismos para gestionar las infraestructuras, determine las fuentes de financiamiento y los medios para repagar las inversiones y establezca indicadores para la medición del desempeño de los diferentes componentes de dichos planes.

Para garantizar el financiamiento y sostenibilidad de las infraestructuras es necesario que el Plan favorezca la legitimación del cobro de tarifas y peajes, para lo cual es necesario implementar un sistema de subsidios directos y explícitos a aquellas familias o usuarios que no puedan pagar las tarifas, previa verificación a través del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) e inscripción en las centrales de evaluación crediticia. Esto también favorecerá la reducción del riesgo de corrupción en la asignación de recursos estatales.

Por último, la sede de esta entidad territorial será la capital de la región con menor índice de desarrollo humano o de competitividad.

2. Planificación urbana y gestión de suelo

Diagnóstico. El país cuenta formalmente con un sistema urbano nacional, pero la totalidad de nuestras ciudades se han desarrollado sin obedecer a una planificación previa. No existe suficiente suelo urbano para el desarrollo de proyectos formales, debido a la obsolescencia de planes urbanos. En principio, los planes urbanos de casi todas nuestras ciudades están completamente desactualizados y, en la mayoría de los casos, ni siquiera se implementan modificaciones parciales de sus instrumentos de gestión para regular la ocupación ordenada de sus áreas de expansión. El caso de Lima Metropolitana es indicativo de esta problemática pues aprobó su último plan en el año 1990 abarcando las provincias de Lima y del Callao y debió ser reemplazado en el 2010. Sin embargo, recién en el 2019 se aprobaron separadamente los planes de desarrollo metropolitano de Lima y del Callao, los cuales todavía no han entrado en vigencia porque falta la aprobación de

los planes urbanos a escala distrital en el caso del Callao y macrodistrital en el de Lima.

En segundo término, los grandes propietarios de suelo en las periferias de las grandes ciudades peruanas son las comunidades campesinas -que están impedidas por ley de transferir sus tierras para usos urbanos- y el Estado, que tiene una actitud muy pasiva para defender sus predios y en algunos casos (como el de las Fuerzas Armadas) muestra una resistencia injustificada a poner en el mercado terrenos subutilizados. Evidentemente, estas restricciones solo rigen para el mercado formal, porque los traficantes y lotizadores informales pueden invadir, regularizar y vender con total impunidad. Las 68 mil hectáreas que, según GRADE, se incorporaron irregularmente a las áreas urbanas desde el 2001, explican el 93% del crecimiento de la expansión de las 43 ciudades más grandes del país y, de



Se plantea crear una entidad pública de gestión de suelo para incorporar terrenos estatales y comunales al mercado formal, habilitarlos urbanísticamente y transferirlos a promotores privados para proyectos integrales. Transformar el Programa de Generación de Suelo Urbano en una entidad autónoma permitiría financiar megaproyectos urbanos y promover vivienda social y equipamiento urbano.

acuerdo a estimaciones de CAPECO, habrían significado un ingreso no menor de 20 mil millones de soles a estas organizaciones criminales.

Propuesta. Para evitar que esta situación se prolongue, se requiere promover la planificación urbana sostenible y una gestión de suelo que favorezcan el crecimiento orgánico de las ciudades y su articulación con el territorio, así como la generación de vivienda y equipamiento urbano formales. Ello exige un mayor involucramiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en la formalización, actualización y financiamiento de los planes de desarrollo de los centros urbanos en el país, empleando instrumentos innovadores de planificación, que busquen incrementar la competitividad de nuestras ciudades y extender los beneficios del crecimiento urbano a todos los ciudadanos. De manera urgente y prioritaria, debe impulsarse la actualización de los Planes de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana y de las ocho metrópolis regionales: Trujillo, Chiclayo, Piura, Arequipa, Huancayo, Cusco, Iquitos y Pucallpa.

Además, es necesario promover la creación de un Sistema de Información Catastral Urbana, también con financiamiento del Ministerio de Vivienda, lo que permitirá una adecuada toma de decisiones para identificar necesidades y potencialidades de cada ciudad, priorizar las obras públi-

cas y generar oportunidades para la inversión privada en proyectos inmobiliarios y de infraestructura urbana.

Asimismo, es imprescindible la creación de un operador público de suelo nacional y de operadores públicos municipales en las ciudades que superen el millón de habitantes, lo que implicará la modificación de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible que encarga la función de operador nacional a Mivivienda S.A. y la asignación de recursos suficientes del presupuesto nacional para la constitución de operadores públicos en Lima Metropolitana, Arequipa y Trujillo. Estas entidades deberán identificar e incorporar los terrenos estatales y de las comunidades campesinas al mercado formal de suelo; invertir en la habilitación urbana de dichos predios; disponer la transferencia de estos terrenos habilitados a promotores privados para el desarrollo de proyectos urbanos integrales; y gestionar las plusvalías derivadas de las inversiones urbanas que desarrolle. Del mismo modo, podrán impulsar el desarrollo de proyectos inmobiliarios privados facilitando los cambios de zonificación, las factibilidades de servicios y otras autorizaciones.

El operador público nacional podría conformarse sobre la base del actual Programa de Generación de Suelo Urbano del Ministerio de Vivienda, mientras que, para el operador de Lima Metropolitana, habría que considerar que la Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima S.A. – EMILIMA S.A.



Es urgente un marco normativo innovador que permita un modelo de gestión de obras estatales más eficiente y transparente. Se propone estandarizar requisitos técnicos según tipo y complejidad de obras, reduciendo la discrecionalidad en contrataciones y estableciendo criterios claros para empresas y equipos técnicos, mejorando los procesos de evaluación y control.

desempeñe esa función en el ámbito de la Capital de la República y del Callao. Estas entidades deberán contar con autonomía técnica, administrativa y financiera, así como con un modelo de gestión de excelencia, para lo cual sería recomendable promover la participación de alguna entidad multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento) en su organización y operación.

Por otra parte, es necesario implementar medidas administrativas para que terrenos estatales puedan ponerse a disposición del operador público de suelo, en particular los que sean de propiedad o se encuentren en uso de las Fuerzas Armadas y que ya no cumplen ninguna función militar sustantiva. Igualmente, se deben efectuar los cambios legislativos para permitir que las comunidades campesinas puedan destinar terrenos de su propiedad a fines habitacionales o de equipamiento, siempre que los planes urbanos así lo determinen.

Del mismo modo, se debe impulsar el desarrollo de proyectos habitacionales con énfasis en la vivienda para las familias de menores ingresos sobre terrenos privados, lo que podría viabilizarse si es que las áreas de intervención tienen una superficie apropiada y cuentan con factibilidad

des de servicios, lo que permitirá asegurar la integración social y espacial de familias de diferentes condiciones sociales y la incorporación de equipamientos productivos o de servicios.

Se debe promover la ejecución de proyectos urbanos integrales, que incluyan preferentemente componentes de vivienda social, sobre terrenos privados disponibles, localizados tanto en zonas consolidadas como de expansión. Existen diferentes experiencias de este tipo en países cercanos como Brasil, Chile, Colombia o México. Para ello se requiere contar con mecanismos innovadores de gestión inmobiliaria, facilitación y simplificación administrativa.

En paralelo, hay que impulsar una estrategia comprensiva para el mejoramiento integral de barrios urbano marginales, reduciendo la segregación socio-espacial, la precariedad de las viviendas, la falta de equipamiento y servicios básicos y generando oportunidades de desarrollo económico local. Este tipo de proyectos también son funcionales para disminuir la violencia y delincuencia urbanas, que se alimentan de la vulnerabilidad económica y social de quienes viven en estas condiciones, especialmente los niños y jóvenes

Resulta indispensable desarrollar programas de revitalización de centros históricos y de recuperación de barrios antiguos de las ciudades, que busquen la puesta en valor de inmuebles monumentales priorizando los usos contemporáneos que aseguren su sostenibilidad, la destugurización de predios inhabitables, la incorporación de residentes de ingresos medios en edificios reciclados o construidos sobre vacíos urbanos y la recuperación o creación de espacios públicos. Para ello, es necesario reforzar la seguridad pública coordinando los esfuerzos de la Policía, el serenazgo y la vigilancia privada; impulsar inversiones públicas para la modernización de los servicios básicos; otorgar subsidios de mayor valor tanto para los programas de destugurización como los de vivienda para la clase media; facilitar los trámites para el desarrollo de proyectos privados; y desarrollar una estrategia de marketing urbano para favorecer el turismo y la actividad comercial en estos centros.

Por otro lado, se requiere promover inversiones en servicios básicos para impulsar la oferta formal de vivienda y equipamientos urbanos. Para ello se debe crear, con recursos del

Ministerio de Vivienda, un fondo concursable para financiar la provisión de estos servicios en proyectos inmobiliarios que tengan un importante componente de vivienda social. De esta forma, se generaría un mayor interés del sector privado en el desarrollo de estas iniciativas debido a que, actualmente, una de las principales barreras para incursionar en este segmento de mercado es que las empresas prestadoras de servicios públicos y el propio Ministerio de Vivienda concentran las inversiones para atender a los asentamientos humanos informales. Además, es necesario impulsar asociaciones público-privadas para el financiamiento de la renovación de redes de agua potable y saneamiento en áreas urbanas con potencial inmobiliario, a fin de asegurar la existencia de una oferta inmobiliaria formal.

Finalmente, se debe establecer incentivos para la “zonificación verde”, que considere la localización de actividades urbanas en zonas que se deseen preservar siempre que los operadores de tales actividades se comprometan a reservar y mantener una proporción apreciable de dichas áreas como espacios públicos verdes.

3. Servicios públicos y desarrollo urbano formal

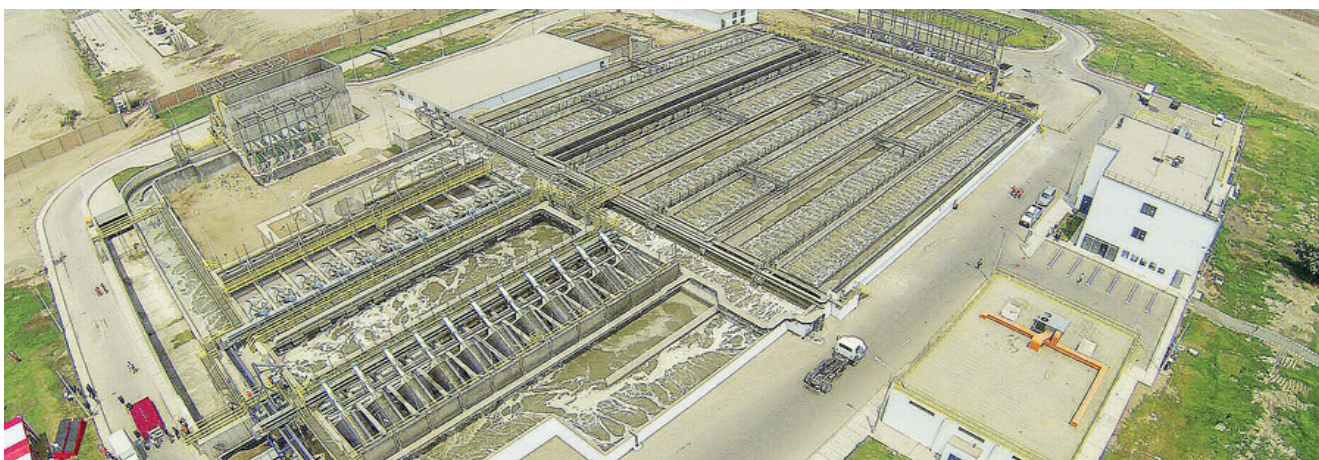
Diagnóstico. El modelo de provisión de servicios públicos, especialmente los de agua, desagüe y tratamiento de aguas servidas actualmente vigente, es insostenible y promueve la informalidad. Las estrategias de gestión de las cincuenta empresas prestadoras de servicios (EPS), existentes a nivel nacional siguen únicamente a la “invasión” y la mayor parte de sus inversiones se hacen con dinero del Ministerio de Vivienda, sin obligación de reembolso, lo que les permite mantener -por cálculos políticos- tarifas irrisorias que no cubren los costos de operación y mantenimiento ni el repago de las inversiones efectuadas con recursos del tesoro público. Como consecuencia de ello, según el Ministerio de Vivienda, en el 2024 aproximadamente 3.4 millones de peruanos carecían del servicio de agua potable por red pública y 7.6 millones no disponían de redes de alcantarillado. Además, solo el 42% de la población (4% en las zonas rurales) disponía de agua segura, entendida como aquella que contiene cloro en proporciones adecuadas.

En tanto, en las áreas urbanas atendidas por las EPS, el 78% de aguas residuales recibe tratamiento, pero hay una gran disparidad en el desempeño de tales entidades. SEDAPAL ha logrado elevar esa proporción a 91% en Lima Metropolitana,

mientras que las EPS medianas solo llegan al 32% y las pequeñas al 6%.

Estos indicadores muestran la precariedad en que se encuentra la infraestructura de agua y saneamiento en nuestro país que, de acuerdo con el Banco Mundial, disputa los últimos lugares en Sudamérica con Bolivia y Ecuador. Esta situación crítica es difícil de entender si se considera que el Perú es el octavo país del mundo con mayor cantidad de agua dulce y que se ha invertido más de 61 mil millones de soles entre el 2010 y el 2021 para extender la cobertura, la cantidad y la calidad de estos servicios.

Como se puede observar, la imposibilidad de alcanzar el acceso universal a los servicios de saneamiento no puede atribuirse a la falta de recursos naturales ni económicos. Se trata más bien de la persistencia de un modelo regresivo e insostenible de inversión y gestión que reproduce un verdadero “círculo perverso” del agua. Este “modelo” se sustenta en el establecimiento de tarifas crecientemente desfasadas, lo que no permite cubrir los costos de operación, mantenimiento ni repago de las infraestructuras, obligando al gobierno nacional a cubrir esa “brecha de inversión” mediante la



El sinceramiento gradual de tarifas de agua y saneamiento garantizará la sostenibilidad de las EPS, acompañado de subsidios para familias vulnerables. Las inversiones en drenaje pluvial y tratamiento de aguas deben considerar costos integrales y su repago. Las APP y mecanismos como obras por impuestos o pagos en agua son clave para renovar redes e impulsar la inversión privada.

transferencia de recursos a fondo perdido a los operadores del servicio (EPS, municipalidades, organizaciones comunales) lo que se convierte en un subsidio generalizado e indiscriminado que favorece a los que más consumen; perjudica a los más pobres, quienes reciben servicios caros, precarios e inseguros; desalienta la innovación y la excelencia entre los operadores; y pone en peligro las fuentes de agua, así como la infraestructura de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Este “círculo perverso” refuerza un patrón de crecimiento urbano irregular. Para avanzar hacia un desarrollo urbano formal y sostenible, resulta indispensable articular las inversiones en infraestructura con la provisión eficiente de los servicios públicos, asegurando coherencia entre planificación, financiamiento y gestión.

Propuesta: Para terminar con este círculo vicioso se requiere desarrollar una estrategia integral con enfoque territorial. En ese contexto, es indispensable promover la fusión de EPS (actualmente son cincuenta, de las cuales cinco están en Puno y otras tantas en Junín, mientras que en Cusco, Lima provincias e Ica cuentan con cuatro cada una) para ganar economías de escala y aprovechar mejor las fuentes de agua. Además, resulta necesario modificar la conformación y las competencias de los actuales Consejos Directivos de las empresas, ya que su estructura actual favorece un manejo politizado y fragmentado de la gestión. El modelo de las Cajas Municipales podría servir de refe-

rencia para garantizar un gerenciamiento eficiente de estas empresas.

También urge sincerar de manera gradual las tarifas que cobran las EPS, a fin de garantizar la sostenibilidad de las inversiones y evitar el deterioro de la calidad del servicio. Paralelamente, una parte de los recursos que actualmente destina el Ministerio de Vivienda debe reorientarse al otorgamiento de subsidios directos para los hogares de bajos ingresos que no puedan asumir, parcial o totalmente, el incremento tarifario.

Se propone, además, que los proyectos financiados por el gobierno nacional para la implementación de redes de agua y desagüe en barrios marginales y centros poblados rurales sean seleccionados mediante concurso público, priorizando aquellas localidades con necesidades más urgentes y donde se evidencie una mayor participación de las comunidades y de las municipalidades. Igualmente, estas intervenciones deben incluir componentes de capacitación y seguimiento, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los servicios en el tiempo.

En las zonas rurales, los servicios de agua y saneamiento deben formar parte de proyectos integrales que incluyan también la construcción de viviendas, la provisión de energía y el fortalecimiento de las capacidades locales para el desarrollo de actividades productivas. Estas intervenciones deben reconocer las diferencias entre la población rural que

habita en centros poblados y aquella que vive dispersa. En el primer caso, corresponde implementar soluciones mediante pequeñas redes domiciliarias; en el segundo, será necesario optar por alternativas autónomas adecuadas a las condiciones del entorno.

Por otro lado, resulta imprescindible la creación de un Fondo de Inversión en el Ministerio de Vivienda, destinado a financiar proyectos urbanos integrales que incluyan un fuerte componente de oferta de vivienda de interés social. Esta medida contribuiría a desalentar la ocupación informal del suelo, una de las principales causas del encarecimiento de los servicios y de las dificultades para ampliar su cobertura. La asignación de estos fondos debería realizarse mediante concursos públicos que promuevan la generación de oferta habitacional en aquellas localidades donde esta es escasa o en las que existe una alta demanda insatisfecha.

Complementariamente, resulta fundamental promover asociaciones público-privadas (APPs) para la ampliación de fuentes de agua, la construcción de obras de desagüe y la renovación de redes en zonas con alto potencial de desarrollo residencial, donde, de manera cada vez más recurrente, no se otorgan factibilidades de servicios debido a la falta de priorización de inversiones, lo que limita significativamente la expansión de la oferta inmobiliaria y frena el crecimiento urbano ordenado. En estos casos, el retorno de las inversiones puede efectuarse mediante mecanismos como el pago a través del consumo de agua o, cuando sea posible, mediante aportes no reembolsa-

bles que se transfieran a los precios de las unidades inmobiliarias.

En el caso de las ciudades del interior, especialmente aquellas afectadas por desastres naturales, este modelo requerirá del cofinanciamiento del Ministerio de Vivienda para su implementación. Asimismo, puede recurrirse a la modalidad de obras por impuestos para atender la provisión de estos servicios en zonas con alta demanda de vivienda orientada a sectores pobres no extremos o en aquellas que requieren intervenciones de mejoramiento de barrios marginales.

En cuanto a las inversiones requeridas para incrementar el tratamiento de aguas servidas y, sobre todo para dotar de instalaciones de drenaje pluvial, estas deberán considerar desde un inicio los costos de construcción, operación y mantenimiento y el repago de dichos montos a través de las tarifas. Por último, hay que impulsar la adopción de nuevas tecnologías (como la desalinización del agua de mar o el reúso de aguas tratadas para el riego de parques y jardines) en grandes proyectos urbanos como parques industriales, instalaciones portuarias, zonas balnearias o urbanizaciones de playa o campo.

Terminar con este círculo perverso debe ser parte de un acuerdo político y social que comprometa a las sucesivas administraciones gubernamentales a desarrollar y -eventualmente- ajustar la estrategia integral propuesta, y que reduzca sensiblemente el riesgo de politizar o desvirtuar su ejecución.



Para incentivar los servicios públicos y el desarrollo urbano formal, también se plantea una atención diferenciada. Los servicios de agua y saneamiento deben integrarse en proyectos que incluyan vivienda, energía y fortalecimiento de capacidades locales, considerando soluciones en red para los centros poblados y alternativas autónomas para las comunidades dispersas.

4. Gestión de infraestructura y equipamientos públicos

Diagnóstico. La inversión pública, en todas sus modalidades, enfrenta graves limitaciones para su ejecución, como resultado de factores estructurales que deben ser abordados desde una perspectiva integral. Las crecientes dificultades para una gestión eficiente, sostenible, transparente y de calidad se deben principalmente a que la normativa de contratación pública es obsoleta, “igualada para abajo” (es decir, no valora la innovación ni la calidad técnica de las propuestas, ni evalúa el desempeño a lo largo de la vida útil de los proyectos) y, además, es permeable a la corrupción. Desde hace varios años, el Estado ha intentado resolver estos problemas mediante constantes modificaciones a la normativa de contratación pública, sin obtener resultados favorables.

Frente a este fracaso, para ejecutar obras importantes o urgentes, ha resuelto por exceptuarlas de la normativa nacional. Primero, recurrió a encargar la contratación a entidades internacionales, como la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Después, optó por la suscripción de convenios de Gobierno a Gobierno (mediante los cuales se encarga el proceso de licitación a un órgano de contratación de un tercer país) o por empaquetar obras a través de “proyectos especiales”. Ninguna de estas soluciones alternativas ha demostrado ser eficiente ni resulta viable su generalización, debido a la complejidad y diversidad de las infraestructuras y edificaciones involucradas.

A ello se suma la dispersión y la diferencia de capacidades técnicas de las entidades estatales encargadas de ejecutar obras públicas, lo que no garantiza una adecuada selección, supervisión, operación ni mantenimiento de las infraestructuras y edificaciones resultantes. En el Perú existen 1,874 distritos, de los cuales el 56% tenían un máximo de 5,000 pobladores en el 2017, según el censo de población efectuado por el INEI en ese año. De las 196 provincias, el 40% estaban pobladas por menos de 50 mil habitantes. Incluso, que el país cuente con 26 regiones parece excesivo e ineficiente. Al existir diferencias y superposiciones entre las competencias y facultades de estas instancias sub-nacionales, la calidad y oportunidad del gasto público se ven gravemente afectadas. También influye el mecanismo de distribución del canon y las regalías que no considera la capacidad de gestión de los gobiernos regionales o municipales, lo que

contribuye a profundizar la ineficiencia, comprometer la sostenibilidad de las inversiones y ampliar los márgenes para la corrupción.

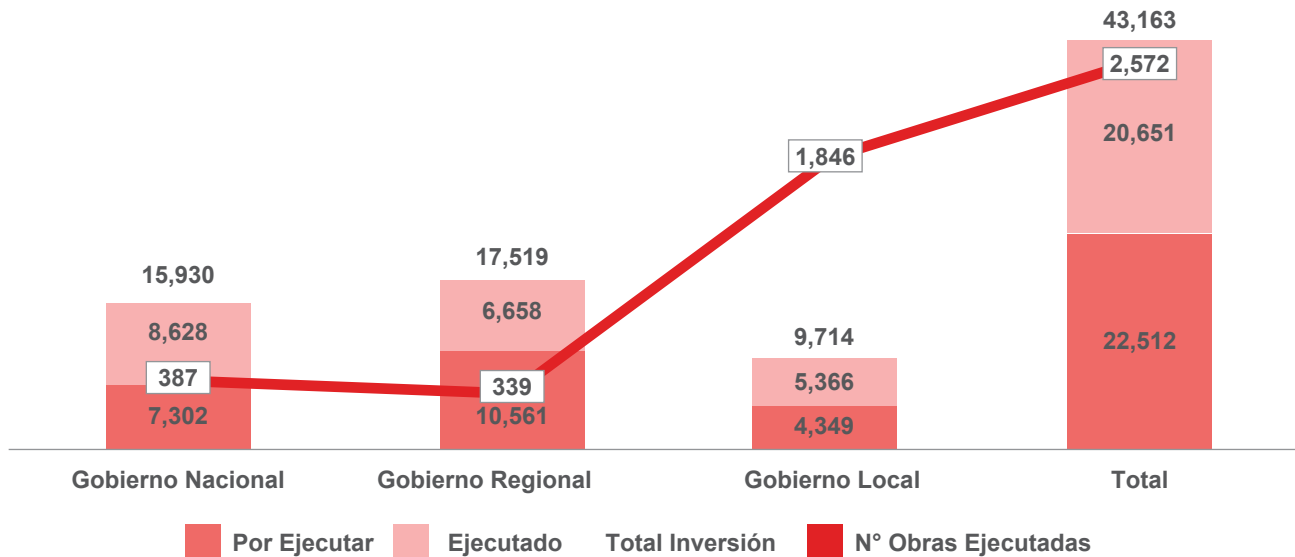
Adicionalmente, las normas de contratación pública otorgan un alto grado de discrecionalidad a los funcionarios responsables de liderar los procesos de adjudicación y ejecución de obras. Sin embargo, la precariedad laboral que impera en el Estado hace que los funcionarios honestos se cohíban de tomar decisiones -lo que explica la frecuente derivación de controversias, incluso las más evidentes, al fuero arbitral- que los corruptos encuentren en ese amplio margen de decisión un incentivo para delinquir; y que los profesionales calificados pierdan interés en incorporarse al servicio público.

Medidas como la imprescriptibilidad o el incremento de sanciones para quienes cometen delitos funcionales son un ejemplo del efecto perverso de la forma en que se gestionan los riesgos de corrupción en el sector público, disposiciones que además desalientan el ingreso de empresas solventes e íntegras para la ejecución y operación de infraestructuras y edificaciones estatales.

Todo lo señalado genera un alto nivel de ineficiencia en la ejecución de los presupuestos públicos de inversión. Así, entre los años 2022 y 2024 se invirtieron 151 mil 664 millones de soles, pero se dejaron de ejecutar 48 mil 904 millones de soles en ese mismo periodo, es decir, un 24.4% del presupuesto de inversión total del Estado. Además, de acuerdo con cifras de la Contraloría General de la República, al 31 de diciembre del 2024 se encontraban paralizadas 2,476 obras por un valor de 43 mil 119 millones de soles, quedando pendiente de ejecutar alrededor de 48% de la inversión total prevista. Cabe señalar que en las municipalidades se concentra el 72% de las obras detenidas, mientras que en los gobiernos regionales el 40.5% de la inversión total se encuentra paralizada (**Figura 2**).

Otro problema es que el modelo de gestión de obras públicas también es obsoleto porque no incorpora criterios de eficiencia ni utiliza las herramientas tecnológicas disponibles para planificar, ejecutar y supervisar proyectos. Además, no está preparado para manejar el volumen de obras que ejecuta el Estado. No se realiza un seguimiento integral de las infraestructuras y edificaciones a lo largo de todo su ciclo de vida, desde las etapas iniciales de diseño hasta el fin de su operación. Como resultado, muchas de

Figura 2 OBRAS PARALIZADAS POR EL NIVEL DE GOBIERNO A MARZO 2025



FUENTE: Sistema Nacional de Obras Públicas - Infobras. Marzo 2025

estas no alcanzan a cumplir su vida útil, debido a deficiencias en los procesos de selección y ejecución, así como a la falta de mantenimiento.

Los diversos mecanismos que se han implementado para el seguimiento y control de infraestructura presentan de las mismas limitaciones que la contratación pública “tradicional”, lo que muchas veces termina agravándolas en lugar de superarlas. Es lo que viene ocurriendo con el modelo de control concurrente que ejerce desde hace algunos años la Contraloría General de la República. Se trata de una excelente idea pero que, debido a que su ejecución se sustenta sobre herramientas convencionales, no llega a cumplir cabal ni oportunamente su función.

Asimismo, debe señalarse que los intereses de los actores públicos no se encuentran debidamente alineados con el propósito de una contratación transparente, una ejecución eficiente y una operación sostenible. Ello en razón de que las decisiones clave son tomadas por las autoridades, prácticamente sin ningún control independiente. Ellas pueden decidir qué proyectos ejecutar; sus funcionarios pueden formular y aprobar su viabilidad; encargar y autorizar la elaboración de expedientes técnicos y las bases de licitación, así como seleccionar a los ejecutores. Además, ellos mismos reciben y operan las infraestructuras y edificaciones resultantes y asignan (o no) recursos para su mantenimiento.

En los dos últimos años, el Estado ha decidido volver a impulsar la iniciativa privada en la gestión de la inversión pública, especialmente a través de asociaciones público-privadas (APP) o proyectos en activos estatales (PA) y la ejecución de inversiones estatales mediante el mecanismo de obras por impuestos (Oxi), con resultados muy alentadores.

En el caso de las APP y de los PA, en el año 2023, Proinversión adjudicó proyectos por 2,332 millones de dólares monto superior en 62% al acumulado en los seis años previos; y la ejecución en el año 2024 alcanzó los 8,956 millones de dólares, casi tres veces más que lo ejecutado en el año precedente. Además, para el bienio 2025-2026, Proinversión ha presupuestado conceder proyectos por 16,641 millones de dólares. Respecto a obras por impuestos, en el año 2024 se entregaron 4,204 millones de soles en proyectos, cifra similar al total invertido en los siete años precedentes. Para los siguientes años, Proinversión ha establecido en 46 mil millones de soles el tope de inversiones a ejecutar por los gobiernos subnacionales y las universidades públicas a través de Oxi. Es evidente que estos mecanismos constituyen una buena alternativa para superar los problemas identificados en la obra pública, pero cuya aplicación requiere de medidas específicas que señalen el alcance y las condiciones en que pueden sustituir a los convencionales.



La inversión pública enfrenta serias restricciones derivadas de factores estructurales, entre ellos un marco de contratación obsoleto. Pese a múltiples ajustes normativos en los últimos años, estos problemas persisten y limitan la eficiencia, sostenibilidad y transparencia en la ejecución de obras.

Propuesta. Se necesita un marco normativo innovador que facilite la adopción de un nuevo modelo de gestión de obras estatales, junto con procedimientos de contratación y control más eficientes y transparentes. No basta con enfocarse únicamente en los procesos de licitación, sino también en generar eficiencia en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos de infraestructura y equipamiento: planificación, priorización, contratación, diseño, construcción, supervisión, operación, mantenimiento y cierre. Cabe destacar que alrededor del 80% de la inversión en infraestructura se concentra en la fase de operación y mantenimiento, por lo que la mayor ganancia en eficiencia (o, inversamente, la mayor pérdida potencial) se presenta en esta instancia. A continuación se detallan las principales propuestas correspondientes de cada una de las etapas antes señaladas.

Planificación. Debe establecerse una planificación macrorregional de infraestructuras articulada con los planes de desarrollo territorial. Además de un Plan Nacional de Infraestructura, es necesario formular planes regionales y provinciales que orienten las inversiones con un enfoque territorial y una escala adecuada, de modo que se garantice la coherencia entre los distintos niveles de planificación y se optimice el uso de los recursos públicos.

Priorización. En primer lugar, es trascendental reformular el sistema de evaluación de la inversión pública con el objetivo de priorizar los proyectos de infraestructura y edificación estatales a partir del mayor impacto territorial y no del monto de inversión más alto, poniendo énfasis especial en la etapa de operación y no en la de preinversión como ocurre actualmente.

Muchos proyectos de infraestructura no alcanzan sus objetivos porque no se ejecutan simultáneamente obras complementarias. Por ejemplo, un proyecto como el Tren de Cercanías Barranca-Lima-Ica tendría mucho más impacto si es que se desarrollan paralelamente parques industriales, instalaciones logísticas o de servicios en las doce ciudades que conforman dicho eje. Esto permitiría ahorrar tiempo en los procesos previos a la licitación, pero por sobre todo, otorgaría al Estado mejores niveles de rentabilidad y eficiencia de los proyectos, contribuyendo, además, a un afinamiento continuo de los criterios de evaluación.

De otro lado, las obras que se financian mediante transferencias del Gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, deben ser seleccionados a través de fondos concursables, que hagan posible elegir aquellos que atiendan a la mayor necesidad o a la generación de mejores oportunidades de desarrollo. También se debe dar prioridad a inversiones en infraestructuras y servicios públicos dirigidos a promover una oferta formal de vivienda, especialmente de aquella destinada a la población de menores ingresos.

Asimismo, el Estado debe impulsar el desarrollo de APP y del mecanismo de Oxl para la gestión de infraestructura y equipamiento. Estas modalidades no solo permitirían incorporar tecnología sino también concentrar una parte sustantiva de los esfuerzos del Estado en la supervisión a través de organismos reguladores independientes y no en la ejecución directa de obras; además de promover un uso más eficiente de los recursos que podrían orientarse en proyectos dirigidos a sectores vulnerables dejando al sector privado aquellos que tengan un retorno económico previsible. Para este últi-

mo caso, es imprescindible un manejo altamente profesional de las tarifas que sustenten dichos proyectos. Este enfoque contribuye a reducir la necesidad de financiamiento público directo y, en consecuencia, a controlar el déficit fiscal.

Contratación. Es necesario evaluar si resulta conveniente mantener una única ley que regule tanto la adquisición de bienes y servicios como la contratación de obras públicas. Las diferencias entre ambos procesos son sustanciales, especialmente en lo que respecta a los criterios de evaluación y selección de propuestas técnico-económicas y de postores ganadores. Mientras que en la contratación de obras intervienen aspectos técnicos complejos y riesgos de ejecución mayores, la compra de bienes y servicios suele seguir procedimientos más estandarizados. En este contexto, conviene analizar retrospectivamente si las razones que justificaron la unificación del marco normativo siguen siendo válidas, a la luz de más de tres décadas de vigencia.

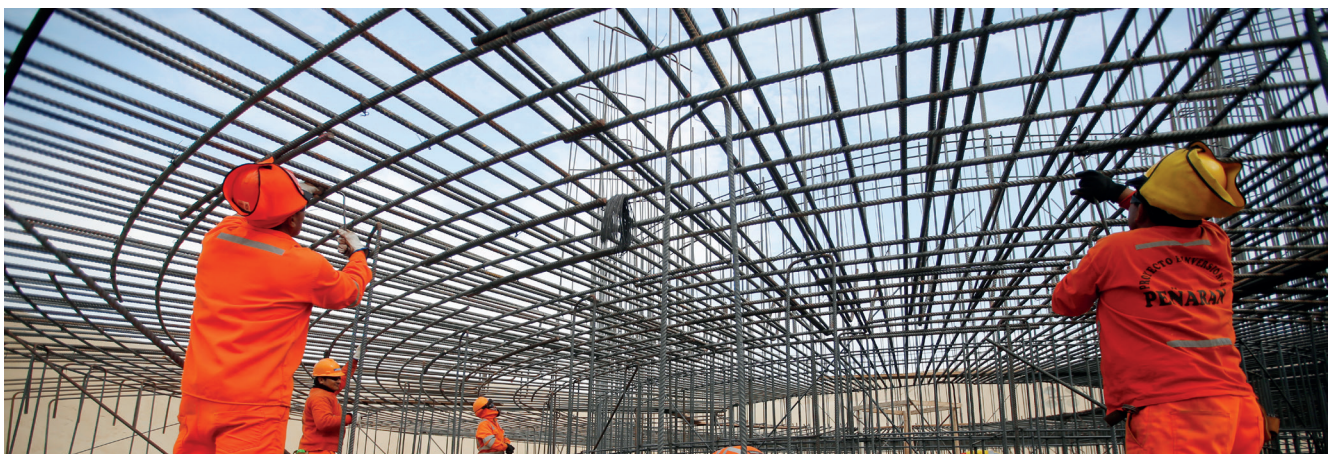
Del mismo modo, la selección de propuestas debe basarse en el desempeño durante toda la vida útil de las obras, y no solo en el menor costo o plazo de construcción de obras o formulación de estudios. La Federación y CAPECO han señalado reiteradas veces que el desempeño y los menores costos de mantenimiento durante la etapa de operación deben tener un peso relevante al momento de evaluar las propuestas. Está claro que, en la mayoría de casos, las ofertas más económicas no son necesariamente las mejores, y menos aún cuando la selección del postor ganador se resuelve por sorteo, como sucede con frecuencia en la actualidad. Por ello, es necesario establecer criterios de precalificación que consideren la capacidad técnica y la ex-

periencia de los participantes, evitando “bajar la valla” para propiciar un mayor número de postulantes. La normativa debe promover la competencia entre los postulantes mejor calificados y no necesariamente entre un número elevado de ellos. Contrariamente a lo que se piensa, al flexibilizar las condiciones técnicas se desalienta a las contratistas o consultores de mayor experiencia y se incrementa el riesgo de no escoger la mejor alternativa.

También es prioritario homologar los requisitos técnicos para la evaluación de propuestas, en función del tipo y complejidad de obras, para reducir de forma significativa el peligrosamente alto nivel de discrecionalidad que tienen los funcionarios encargados de los procesos de contratación para tomar decisiones. Es necesario estandarizar, al menos, los requerimientos que deben cumplir las empresas y los equipos técnicos, previa clasificación de las obras.

Asimismo, es urgente asegurar la igualdad de condiciones para la participación de las empresas peruanas y extranjeras en los procesos de contratación pública. La normativa actual es excesivamente flexible con las exigencias a las empresas extranjeras, lo que no solo perjudica a las nacionales, sino que también pone en riesgo la adecuada ejecución de las inversiones públicas.

A su vez, es necesario diseñar nuevos contratos (basándose en los formatos NEC, FIDIC o similares), optimizar los mecanismos de solución de controversias, facilitar y coordinar las tareas de supervisión y control de obra (incluyendo las que realiza la Contraloría General de la República, bajo la modalidad de control concurrente) e implementar



Es fundamental formular planes regionales y provinciales que orienten las inversiones con enfoque territorial y escala adecuada, asegurando coherencia entre los distintos niveles de planificación y un uso óptimo de los recursos públicos.



Es necesario implementar la Ley de Regulación de Habilitación Urbana y Edificación, dictando normas complementarias que fortalezcan el control de proyectos, reduzcan la discrecionalidad municipal y refuercen el rol del Ministerio de Vivienda como ente rector, promoviendo la transparencia y limitando espacios para la corrupción. en el desarrollo urbano.

procedimientos que garanticen una adecuada operación y mantenimiento de las edificaciones e infraestructuras en todo su ciclo de vida.

De igual forma, es indispensable reducir el número de ejecutores de obras públicas mediante un sistema de acreditación de competencias, para evitar la dispersión de inversiones y mejorar la calidad del diseño, ejecución y control de los proyectos. La contratación y ejecución de proyectos deberá concentrarse, hasta donde sea posible, en las entidades del Gobierno central, los veintiséis gobiernos regionales, las municipalidades que albergan a los 40 centros urbanos más poblados del país y en aquellos distritos que son económicamente autosuficientes o cuentan con potencialidades productivas relevantes. Todos ellos deberán contar con equipos técnicos acreditados por entidades independientes, conforme a las regulaciones internacionales de calidad en la gestión (normas ISO), que garanticen la capacidad necesaria para conducir adecuadamente los proyectos de infraestructura y equipamiento.

El resto de entidades subnacionales deberá encargar los procesos de preinversión y contratación solo a aquellas instituciones que se encuentren acreditadas, cumpliendo el principio de subsidiariedad en la gestión del Estado. En ese caso, cada una de estas entidades mantendrá las decisiones referidas a la gestión de su presupuesto, priorizará las inversiones que se efectúen con sus recursos y se encargará de la operación y el mantenimiento de las infraestructuras, idealmente bajo la figura de empresas comunales o núcleos ejecutores, tareas que serán supervisadas por la entidad que llevó adelante el proceso de selección.

De otra parte, se debe garantizar la autonomía de los comités especiales de contratación, incorporando uno o dos miembros de los tres que los conforman que pertenezcan a un cuerpo de gerentes públicos especializados en compras estatales dependientes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR y acreditados por los colegios profesionales de ingenieros y arquitectos. Esto permitiría reducir la influencia del titular de la entidad contratante en la actuación de estos comités, garantizar la toma de decisiones técnicas, uniformizar los criterios y la aplicación de la normativa, todo ello sin necesidad de quitarle a las entidades ejecutoras sus competencias.

Respecto a las obras pequeñas y proyectos financiados mediante transferencias del Gobierno Central, se plantea el uso de fondos concursables. Para ello, las entidades nacionales responsables del financiamiento deberán estandarizar previamente los tipos de intervención, los montos máximos por proyecto, el número estimado de beneficiarios y las principales especificaciones técnicas de diseño de ingeniería, y de fortalecimiento comunal y municipal. Asimismo, deberán acreditar a las empresas o equipos técnicos que se encargarán de los proyectos y obras, asegurando su idoneidad profesional y solvencia económica. Después de esas acciones, se convocará a concurso a los proyectos en fase de perfil, elaborados por los ejecutores acreditados, que previamente deben haber suscrito convenios con el gobierno local y con la comunidad en la que se ubicará la futura obra. Luego de seleccionadas las propuestas ganadoras, se entregarán los recursos para desarrollar los expedientes técnicos correspondientes y una vez que estos sean aprobados, se iniciarán las obras y se

efectuarán los pagos a cuenta de acuerdo con el avance de los trabajos de construcción.

Por otro lado, resulta fundamental establecer con claridad el marco normativo para la ejecución de obras por administración directa, una modalidad que ha sido distorsionada y carece de mecanismos de control eficaces. Esta situación ha dado lugar a graves casos de corrupción, deficiencias en la ejecución y baja calidad de las obras. Su aplicación debe limitarse estrictamente a situaciones en las que la entidad pública cuente con capacidades técnicas demostradas, exista una circunstancia excepcional que impida realizar un proceso regular de contratación y se trate de intervenciones de pequeña escala y baja complejidad.

En todas las circunstancias, el diseño, la ejecución y la supervisión de las obras deberán estar a cargo de profesionales certificados por los colegios de arquitectos y de ingenieros que, además, deberán constituir Comisiones Técnicas Provinciales que aprobarán la idoneidad de los expedientes técnicos y certificarán la culminación de las obras. Estos órganos colegiados actuarán de manera similar a las comisiones técnicas ya existentes en las municipalidades y que emiten opinión vinculante para el otorgamiento de licencias de obras y declaratoria de fábrica en el caso de proyectos privados de habilitación urbana y de edificación.

Diseño, construcción y supervisión. En las obras grandes y medianas, es importante incorporar el mecanismo de diseño colaborativo en los proyectos de construcción, reemplazando el diseño secuencial y segregado que hasta ahora predomina en la normativa técnica nacional. Esta metodología permite que la entidad contratante primero defina los objetivos y alcances que se persiguen con una determinada infraestructura o edificación; luego invite a las empresas que tienen la capacidad, la experiencia y el interés de ejecutar la obra; y, finalmente, interactúe con ellas para ir perfilando las especificaciones técnicas. De este modo, el proyecto se enriquecerá de manera sistemática y transparente con los mejores planteamientos de los postores hasta alcanzar la mejor alternativa, y permitirá que todos cuenten con información relevante sobre el proyecto, facilitándoles la formulación de sus propuestas y propiciando que el proceso de contratación se dé en un marco de igualdad de oportunidades.

De igual forma, es necesario implementar herramientas innovadoras para la solución de controversias durante la preparación y ejecución de obras, sin que ello implique su

paralización. Uno de estos mecanismos es la Junta de Resolución de Disputas, que permite resolver desacuerdos de manera oportuna y técnica, evitando la paralización de las obras y el uso desproporcionado e injustificado de los arbitrajes, los cuales suelen generar demoras e incertidumbre respecto a la culminación de los proyectos.

Adicionalmente, es fundamental promover la innovación tecnológica en la gestión de proyectos públicos de infraestructura y edificación. Para ello, se debe avanzar en la implementación progresiva de la metodología Building Information Modeling (BIM) en proyectos grandes y medianos, así como de una plataforma digital para el control y seguimiento de obras de pequeña dimensión. Cabe señalar que, por recomendación de CAPECO, en el Decreto Legislativo N° 1444 del año 2018 que modificaba la Ley de Contrataciones del Estado entonces vigente, se dispuso “la incorporación progresiva de herramientas obligatorias de modelamiento digital (NdE referencia al modelo BIM) de la información para la ejecución de la obra pública que permitan mejorar la calidad y eficiencia de los proyectos desde su diseño, durante su construcción, operación y hasta su mantenimiento”.

Para lograr la incorporación de esta metodología, se requiere transformar aspectos sustanciales de los procesos estatales de contratación de obras, particularmente en lo referido a la evaluación de propuestas técnico-económicas, la modificación oportuna de las especificaciones técnicas antes y después de la ejecución, la pertinencia y estimación de adicionales o reducciones presupuestales o ampliaciones de plazo del proyecto, así como la naturaleza y alcances de la supervisión y control de obras. Además, será necesario un plan que establezca los estándares de la metodología para el BIM, las condiciones que deberán tener las entidades públicas para iniciar ese proceso, los incentivos y el financiamiento que recibirán dichas entidades, así como la adaptación de los diferentes sistemas de gestión pública de inversiones al modelo BIM, entre ellos el de inversión pública, el de presupuesto y el de supervisión y control.

En cuanto a las obras pequeñas, la implementación del BIM no es viable, por lo que debe procurarse cuando menos la implementación de un registro digital centralizado que controle el desempeño de los proyectos en todo su ciclo de vida y no solo en las fases de contratación y ejecución de obra.

También se necesita incorporar alternativas para el financiamiento de obras que permitan superar las dificultades que enfrentan actualmente los contratistas en la obtención de



Se propone modificar la restricción que limita el uso del fideicomiso solo a la administración de adelantos a los contratistas, permitiendo aplicarlo a toda la ejecución de la obra. Su implementación parcial ha impedido aprovechar plenamente esta herramienta para fortalecer la eficiencia, la transparencia y el control en la gestión de proyectos.

fianzas bancarias que garanticen el fiel cumplimiento de las obligaciones contractuales y el uso adecuado de los adelantos de obra. Esta problemática se origina, en gran medida, por la imprevisibilidad de los flujos financieros y del plazo de terminación de un número significativo de obras, motivada principalmente por el uso desproporcionado e injustificado de los arbitrajes para resolver controversias.

De igual forma es indispensable modificar la actual restricción que limita el uso del fideicomiso únicamente a la administración de adelantos otorgados a los contratistas, para permitir su aplicación a toda la ejecución de la obra. Esta herramienta, introducida hace algunos años en la legislación de contratación pública, fue incorporada de manera parcial, lo que ha impedido aprovechar su potencial para mejorar la eficiencia, transparencia y control en la gestión de proyectos.

Para obras de menor escala, en las que el fideicomiso no es viable debido a los altos costos que implica su constitución, puede implementarse un modelo basado en el control del flujo financiero por parte de un tercero especializado, como una entidad bancaria. En este mismo sentido, el Estado podría otorgar garantías complementarias a las instituciones financieras con el fin de reducir la percepción de riesgo que estas tienen respecto de la previsibilidad de las inversiones públicas.

A la par, es importante fomentar esquemas de control cruzado en los procesos de gestión de obras públicas, especialmente durante la fase de contratación. Esta estrategia busca alinear los intereses de los actores públicos y privados en favor de una contratación transparente, una

ejecución eficiente y una operación sostenible de las infraestructuras y edificaciones.

Con ese objetivo, se propone incorporar en dichos procesos a la Asociación de Bancos del Perú-ASBANC y Asociación Peruana de Empresas de Seguros-APESSEG para la constitución y administración de una plataforma en la que se registren todas las cartas fianzas emitidas y se alerte a las entidades públicas involucradas sobre el vencimiento de estos documentos. De esta forma se evitaría la falsificación o el vencimiento sin renovación de fianzas, hechos que se vienen dando con cierta regularidad en nuestro país causando graves perjuicios al Estado y a los beneficiarios de las inversiones públicas.

De igual manera, se plantea encargar a la SUNAT la creación y administración de un modelo digital para evaluar la capacidad económica de los postores. Este sistema permitiría, a partir de un análisis automatizado de los estados financieros de cada empresa y considerando la naturaleza y magnitud de la obra, asignar una calificación objetiva sobre su solvencia y estabilidad financiera. De esta manera, se busca eliminar el riesgo de adulteración de información contable y, principalmente, reducir la discrecionalidad con la que actualmente los funcionarios de las entidades contratantes realizan dicha evaluación.

A ello se suma la propuesta de incorporar al Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, para la realización de los estudios de mercado periódicos a nivel provincial sobre los precios de materiales y equipos de construcción, los cuales deberán ser de uso obligatorio en el cálculo del



Es necesario promover el cumplimiento de obligaciones laborales en proyectos públicos y privados, fortalecer SUNAFIL y articular supervisión con Contraloría. Exigir cumplimiento laboral en programas de transferencias, fomentar la certificación de competencias y realizar análisis prospectivos para anticipar tendencias y reducir la obsolescencia laboral en el sector construcción.

presupuesto referencial de las licitaciones. Con esta medida, se busca evitar la arbitrariedad o las deficiencias en la recolección de información que, con mucha frecuencia, afectan a las entidades contratantes.

También se propone la participación activa de los colegios profesionales de arquitectos e ingenieros para certificar la idoneidad y experiencia de los profesionales que intervienen en los procesos de gestión pública de obras. Estas instituciones deberán validar la experiencia y disponibilidad de los profesionales que forman parte de los equipos técnicos de los postores, con el objetivo de prevenir la falsificación y el tráfico de currículums. Por último, los colegios deberán llevar a cabo la selección, capacitación y supervisión de los profesionales que actúen como miembros independientes de los Comités Especiales responsables de los procesos de contratación pública.

Operación y mantenimiento. Para prolongar la vida útil de las infraestructuras es fundamental eliminar el incentivo perverso que prescinde de programas de mantenimiento, lo que acelera su deterioro y provoca la necesidad de volver a construirlas. Actualmente, el sistema facilita la obtención de recursos para nuevas obras, mientras que destina escasa atención presupuestal al sostenimiento de las exis-

tentes. Para alcanzar ese objetivo se requiere contar con entidades que tengan la capacidad técnica y operativa para gestionar de manera eficaz la operación y el mantenimiento desde las primeras etapas del proyecto. La planificación de estas funciones debe estar claramente definida y articulada al momento de estructurar cualquier intervención pública.

Asimismo, el sistema de asignación presupuestal debe reformarse para garantizar que toda infraestructura existente cuente con los recursos necesarios para su conservación. El costo de reconstruir una obra por falta de mantenimiento supera ampliamente el de asegurar su funcionamiento continuo a lo largo del tiempo. En el financiamiento de estas actividades, también debe promoverse la participación de los beneficiarios a través de mecanismos de contribución vinculados a los servicios que reciben. Estas contribuciones pueden estructurarse de manera diferenciada, con criterios que aseguren tanto la equidad como la sostenibilidad financiera del sistema.

Finalmente, la digitalización del control de procesos y la incorporación de metodologías como BIM constituyen herramientas clave para una gestión moderna y eficiente. A ello debe sumarse una planificación integral que contemple el destino final de la infraestructura una vez concluida su vida útil.

5. Fortalecimiento de programas habitacionales y urbanos

Diagnóstico. En el caso de la inversión urbana formal, especialmente en el ámbito de la vivienda, el problema no está en el arreglo normativo e institucional que rige las políticas públicas de vivienda y desarrollo urbano sino en las dificultades para su implementación y escalamiento de las intervenciones. Estas limitaciones impiden calzar la oferta con las demandas habitacionales, urbanas y territoriales.

Por ejemplo, no existe suficiente suelo habilitado para el desarrollo de proyectos urbano inmobiliarios formales, debido en gran parte a la obsolescencia o inexistencia de los planes urbanos. En la mayoría de nuestras ciudades, estos instrumentos se encuentran completamente desactualizados. Lima, por citar un caso emblemático, aprobó su último plan en 1990, el cual debió ser reemplazado en el año 2010, pero se mantuvo vigente hasta el 2022, año en que se aprobó el PlanMet 2040, que aún está en proceso de implementación. Ello ha obligado a efectuar modificaciones parciales de la normativa urbana para permitir inversiones tanto en zonas de expansión como en áreas consolidadas, lo que resulta claramente insuficiente para asegurar un crecimiento orgánico de las ciudades.

Otro factor determinante es que gran parte del suelo ubicado en las periferias de las principales ciudades peruanas pertenece a comunidades campesinas y al Estado. Las primeras están legalmente impedidas de transferir sus tierras para fines urbanos, mientras que el segundo adopta una actitud marcadamente pasiva respecto de la protección y gestión

de sus predios. En ciertos casos, como el de las Fuerzas Armadas, incluso se evidencia una resistencia injustificada a incorporar terrenos subutilizados al mercado inmobiliario formal.

Estas restricciones, sin embargo, solo afectan a quienes actúan dentro de la legalidad porque los traficantes de tierras y lotizadores informales invaden, regularizan y venden sin control y con total impunidad. Las 68 mil hectáreas que, según GRADE, se incorporaron irregularmente a las áreas urbanas desde el 2001 hasta el 2018, han significado un ingreso no menor de 20 mil millones de soles para estas organizaciones ilegales.

Asimismo, el modelo actual de provisión de servicios públicos (principalmente agua y alcantarillado) resulta insostenible y retroalimenta la expansión informal. En contraste, solo una fracción del presupuesto -alrededor del 20% en Lima y aún menos en otras ciudades- se destina a la renovación de redes existentes. Esta desproporción dificulta la densificación en zonas consolidadas y genera vulnerabilidades operativas como las observadas durante el gran aniego registrado en San Juan de Lurigancho en 2019.

Por otro lado, los subsidios habitacionales y los créditos hipotecarios para vivienda social resultan insuficientes para atender a la demanda actual y futura de los ciudadanos. Esta limitación se debe, en gran medida, a una inadecuada priorización de las inversiones estatales y la inexistencia de



La limitada inversión en renovación de redes de agua y desagüe -alrededor del 20% en Lima- restringe la densificación urbana y expone fallas operativas, como el aniego ocurrido en el año 2019 en el distrito de San Juan de Lurigancho.

reglas de decisión que aseguren recursos mínimos y progresivos, con el objetivo de ampliar de manera sostenida el acceso a la vivienda para un número creciente de familias de ingresos medios y bajos.

El déficit actual de vivienda en el Perú bordea el millón novecientas mil unidades, de las cuales 600 mil son viviendas faltantes (déficit cuantitativo) y un millón 300 mil constituyen el déficit cualitativo (unidades que carecen de servicios públicos, están construidas con materiales precarios o son demasiado pequeñas), según GRADE. Cada año se forman 200 mil nuevos hogares, de acuerdo con los datos censales, y si se mantienen las tendencias actuales, el 70% se proveerá informalmente de vivienda. Si se quiere reducir la producción informal a 20%, se deben construir en los próximos veinte años 1.44 millones para atender el déficit de arrastre y 2.4 millones para atender la nueva demanda habitacional, lo que implica alrededor de 200 mil viviendas formales por año hasta el 2045. Coincidentemente, en dicho año termina el bono demográfico que viene experimentando nuestro país desde el año 2000 y se inicia el proceso de envejecimiento poblacional, condición que dificulta las posibilidades de desarrollo del país y la atención de las demandas sociales.

Dadas estas proyecciones, resulta indispensable establecer con precisión el plazo necesario para alcanzar el objetivo estratégico de producir formalmente doscientas mil viviendas anuales, es decir, triplicar el nivel actual. Definir este horizonte temporal es esencial para orientar las políticas, recursos y acciones que hagan viable su cumplimiento.

A los problemas de disponibilidad de recursos se agrega el alto nivel de concentración del financiamiento habitacional en los bancos más grandes del país, tanto para la adquisición de viviendas como para el desarrollo de proyectos inmobiliarios. Las entidades microfinancieras como las cajas municipales y la Entidad de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa (EDPYMES) enfrentan múltiples restricciones que limitan su participación en este mercado. Del mismo modo, existen barreras que dificultan el ingreso de nuevos actores, como los fondos de inversión inmobiliario o las entidades financieras especializadas en préstamos hipotecarios, lo que reduce la competencia y limita el acceso al crédito para las familias y los desarrolladores.

Como se observa, esta insuficiencia promueve la ocupación irregular de suelo, a la que se suma la construcción informal que afecta a no menos de 3 millones de hogares urbanos. La baja calidad de estas edificaciones las vuelve vulnerables. Según

un estudio desarrollado por el Centro de Estudios y Prevención de Desastres - PREDES en 2009, si un sismo de intensidad semejante al que se produjo en Pisco en el 2007 ocurriese en Lima Metropolitana, morirían 51 mil personas, resultarían heridas 686 mil, se destruirían 200 mil viviendas y otras 348 mil quedarían inhabitables y colapsaría buena parte de las redes de agua y desagüe que abastecen a los 9,000 barrios marginales donde vive casi la mitad de la población limeña.

Brindar servicios básicos a familias asentadas informalmente cuesta entre dos y nueve veces más que hacerlo en el marco de un proyecto habitacional formal. Peor aún, en algunas zonas de Lima Metropolitana y de otras grandes ciudades del país dotar del servicio de agua y saneamiento a una sola familia puede llegar a superar el costo de una vivienda social, lo que resulta absurdo en términos técnicos e insostenible económicamente.

A este sobrecosto se suma la creciente pérdida de productividad derivada de una ciudad desarticulada e ineficiente. Si bien estas deficiencias eran ya conocidas, nunca fue tan evidente la disfuncionalidad de nuestros centros urbanos como durante la crisis sanitaria del COVID-19, cuando la atención se vio mediatizada, y en algunos hasta imposibilitada, por la obsolescencia o inexistencia de servicios elementales.

Adicionalmente, a estos desafíos vinculados principalmente a la vivienda social, la producción también padece las dificultades señaladas para la actividad constructora en general como las trabas burocráticas, la falta de innovación y la inseguridad en las obras de construcción aspectos que se desarrollan en otras partes de este capítulo.

Propuesta. Frente a estos problemas, resulta indispensable organizar de manera articulada todos los programas estatales de vivienda, tanto en zonas urbanas como rurales, así como las intervenciones de mejoramiento integral de barrios, asegurando además la sostenibilidad de los recursos que se les asignen.

Por ello, se debe priorizar el uso de fondos destinados al otorgamiento de subsidios habitacionales bajo criterios de progresividad (a más necesidad, se asignan más recursos), factibilidad (existencia de oferta y demanda) y transparencia en su distribución. Los programas de vivienda deben atender los requerimientos habitacionales de las familias, reconociendo que estas varían según el ámbito geográfico (urbano o rural), la condición socioeconómica (no pobres, pobres no extremos, pobres extremos), la estructura demográfica de los demandantes (grupos familiares unipersona-

les, nucleares, extendidos, monoparentales, entre otros) y el tipo de solución preferida (adquisición, construcción, mejoramiento o alquiler de vivienda).

Esta asignación de recursos debe ser flexible para permitir el aumento o disminución de sus valores, a partir de la variación de las demandas del mercado. Se debe tener, también, la facultad de establecer subsidios diferenciados por zona geográfica, atendiendo a la variación en las especificaciones de diseño y en el costo de las soluciones habitacionales. Además, el Estado debe asumir la obligación de fijar un monto mínimo y creciente para subsidios habitacionales en el Presupuesto General de la República y en el Marco Macroeconómico Multianual.

Asimismo, resulta necesario fomentar la creación y el fortalecimiento de mecanismos de ahorro previo que permitan mejorar el acceso al crédito hipotecario a grupos poblacionales con ingresos informales. De esta manera, se amplía la base de beneficiarios, se mejora la focalización de los subsidios y se facilita su inclusión financiera.

Por otro lado, se debe disponer que los gobiernos regionales y provinciales destinen parte de los fondos provenientes del canon y las regalías al financiamiento de subsidios de vivienda y mejoramiento de barrios. Esto puede canalizarse a través de sus propios programas habitacionales y de desarrollo urbano, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades locales en estas materias. El diseño y funcionamiento de estos programas deben ceñirse a las políticas nacionales correspondientes, lo que deberá ser supervisado rigurosamente por el Ministerio de Vivienda.

De igual manera, es indispensable promover una mayor competencia en el sistema hipotecario, ampliando las oportunidades de financiamiento para los segmentos de menores ingresos, para los que tienen una condición laboral informal y para quienes residen fuera de la capital. Por ello, se debe incentivar el acceso de nuevas entidades financieras al mercado, tanto para respaldar proyectos como para atender directamente a los beneficiarios. Esto permitirá facilitar el otorgamiento de préstamos a la población más necesitada, reducir las tasas de interés de los créditos hipotecarios a través de una mayor competencia y, dinamizar el uso de instrumentos como las fianzas y los fideicomisos para viabilizar el desembolso de los subsidios. Se requiere, finalmente, impulsar la mayor participación de las instituciones de microfinanciamiento en el segmento hipotecario mediante la implementación

de mecanismos como el seguro hipotecario y la securitización de cartera.

Además, se requiere optimizar y transparentar los procesos de asignación y desembolso de subsidios en el programa Techo Propio, bajo la modalidad de Construcción en Sitio Propio, replicando los procedimientos administrativos aplicados al crédito Mivivienda. Los subsidios deben otorgarse a las entidades técnicas, encargadas de ejecutar las viviendas bajo esta modalidad, en función de su desempeño previo y eficiencia, mediante convocatorias por concurso que prioricen la atención a los beneficiarios con mayor nivel de necesidad, evitando el criterio de orden de llegada. Además, se necesita incorporar un componente crediticio complementario dentro de esta modalidad, que permita ampliar el alcance de cada intervención y, al mismo tiempo, garantizar un mayor control financiero mediante la participación de las entidades del sistema bancario. Asimismo, resulta esencial fortalecer la articulación con las municipalidades para garantizar la supervisión técnica de los colegios profesionales durante la ejecución de los proyectos.

Debe recuperarse el esquema de mejoramiento de barrios, incorporando componentes complementarios como la seguridad ciudadana y la generación de empleo local, con un enfoque orientado al desarrollo sostenible y a la mejora de las condiciones de vida de las comunidades. Paralelamente, es necesario restablecer el modelo de intervención integral —que articule acciones de agua, saneamiento, vías, áreas verdes, equipamiento comunal, mitigación de riesgos y fortalecimiento organizacional e institucional— tanto en estos proyectos como en los de vivienda rural.

En el ámbito rural, las intervenciones deben dirigirse tanto a los centros poblados como a la población dispersa, priorizando soluciones habitacionales que mejoren la calidad de vida y fortalezcan las actividades productivas del entorno.

En ese contexto, es necesaria la creación de entidades técnicas especializadas, que pueden ser públicas o privadas, encargadas de formular y ejecutar proyectos en el marco de los programas habitacionales y de mejoramiento. Estas entidades podrían incluso originarse en universidades u organizaciones locales, con capacidad para desarrollar proyectos y gestionar su financiamiento. A diferencia de un esquema convencional de contratación, estas entidades deberían articularse directamente con las municipalidades y las comunidades, identificando sus necesidades y presentando propuestas para su atención dentro de los programas del sector vivienda.

Tanto en los programas de mejoramiento de barrios como en los de vivienda rural, se propone modificar el modelo de gestión, pasando del esquema tradicional de licitaciones públicas de obras -empleo actualmente en los proyectos de mejoramiento de barrios- o de núcleos ejecutores, en el caso de la vivienda rural, hacia un sistema basado en entidades técnicas especializadas, acreditadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

En las zonas donde se desarrollan actividades de infraestructura, minería o agroexportación, se propone permitir que los programas de mejoramiento urbano y rural puedan ejecutarse mediante el mecanismo de obras por impuestos. En estos casos, las empresas privadas podrían constituir sus propias entidades técnicas acreditadas para implementar proyectos de mejoramiento de vivienda rural o urbana en sus zonas de influencia. Este enfoque permitiría

fortalecer la licencia social de los grandes proyectos, promoviendo una relación más colaborativa entre las comunidades, las autoridades locales y las empresas, al tiempo que se contribuye al desarrollo territorial y a la mejora de las condiciones de vida en las áreas donde operan.

Por último, resulta fundamental establecer un sistema de información habitacional que consolide y actualice de manera permanente los datos sobre la oferta y demanda de vivienda, la disponibilidad de suelo urbano, las modalidades de financiamiento y la ejecución de programas. Este instrumento permitirá fortalecer la planificación y gestión sectorial, optimizar la focalización de los subsidios y promover una coordinación más efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la ciudadanía. Su implementación contribuirá a una toma de decisiones basada en evidencia, orientada al cierre sostenible de las brechas habitacionales en el país.

6. Política de investigación e innovación en la construcción

Diagnóstico. La investigación y la educación técnica en el sector construcción enfrentan un estancamiento estructural que limita su capacidad para responder a las transformaciones productivas, tecnológicas y sociales del país. Si bien el Perú cuenta con una institución especializada como el SENCICO para desempeñar estas funciones, su modelo de gestión, organización y orientación estratégica no ha logrado adaptarse a los desafíos actuales y futuros del sector.

A pesar de ser la entidad encargada de la capacitación, normalización e investigación aplicada en construcción, la institución no ha podido consolidar un rol articulador entre el conocimiento técnico, la formación de capital humano y la innovación tecnológica. Esta disfunción no se debe únicamente a problemas operativos, sino a un modelo de gestión con serias deficiencias estructurales y normativas, que obstaculizan el cumplimiento eficaz de sus funciones. El actual modelo ha soslayado que el SENCICO es una entidad creada por la voluntad conjunta de tres estamentos: los trabajadores, las empresas y el aparato estatal vinculados a la actividad constructora. En lugar de ello, el organismo se ha convertido en una entidad pública típica, desnaturalizando la naturaleza tripartita de sus propósitos y arrastrando las deficiencias estructurales del aparato estatal. Esta situación ha sido reconocida por su propio Consejo Directivo Nacional, conformado por CAPECO, la FTCCP y representantes del Estado.

Una de las principales deficiencias es el marco legal desactualizado que rige al SENCICO. La coexistencia de normas como el Decreto Ley n.º 21673 (1976), que aprueba su Ley Orgánica, y el Decreto Legislativo n.º 147 (1981), que establece su Ley de Organización y Funciones sin derogar la anterior, genera superposiciones y contradicciones normativas. Esta ambigüedad se ha traducido en problemas de aplicación y gestión, especialmente considerando los múltiples cambios en la estructura del Estado y las políticas públicas en las últimas décadas.

A esto se suma la falta de prioridad que se le ha otorgado tanto a la función normativa como a la de investigación tras la absorción del ININVI en 1995, proceso que le otorgó al SENCICO nuevas responsabilidades en investigación y desarrollo de tecnologías constructivas, pero sin un respaldo legal consistente que redefina sus funciones bajo una lógica moderna. Como resultado, la entidad ha tenido un desempeño institucional limitado y no ha alcanzado el impacto que el ININVI tuvo previamente.

La consecuencia es una institución fragmentada, donde los tres pilares que deberían trabajarse de forma integrada —capacitación, investigación y normalización— operan de manera desconectada. Esta separación no solo limita la generación de conocimiento técnico y la adopción de innovaciones útiles para el sector, sino que impide su transferencia efectiva a los programas de formación, que terminan



La innovación en sistemas constructivos especialmente para vivienda social es insuficiente, además, la aplicación de diseños y sistemas constructivos industriales y estandarizados se encuentra por debajo respecto a la que ya se alcanzan en otros países.

desalineados de las necesidades reales del mercado laboral y los avances tecnológicos y científicos.

Por si fuera poco, la innovación en sistemas constructivos y en gestión de proyectos, especialmente para vivienda social es insuficiente, lo que impide la mejora continua de los procesos de construcción, de la calidad, durabilidad y costo de las edificaciones. La aplicación de diseños y sistemas constructivos industriales y estandarizados se encuentra muy rezagada respecto a la que ya se ha alcanzado en otros países latinoamericanos, como Colombia o Chile. El SENCICO no cumple plenamente con llevar a la práctica una política de innovación e investigación sectorial, a pesar de que dispone de recursos significativos provenientes de aportes obligatorios efectuados por las empresas constructoras y que no han sido invertidos eficientemente.

Debe tenerse en cuenta, además, que estos aportes de las empresas subsidian una parte sustantiva de los costos para el dictado de cursos de capacitación, pero estos beneficios no se otorgan de manera proporcional a las necesidades individuales de los estudiantes ni existe una estimación adecuada de dichos costos, lo que genera un desorden en la gestión administrativa y económica de la institución.

De otro lado, el SENCICO desarrolla sus funciones sin asegurarse de que estas sean compatibles con los planes, políticas y programas del Ministerio de Vivienda en materia de vivienda, construcción y saneamiento. La innovación resulta limitada en el diseño de proyectos de vivienda urbana y rural o de mejoramiento de barrios marginales y no considera las diferencias de necesidades en función del lugar de residencia, la condición socioeconómica, la vulnerabilidad

frente a desastres naturales, los hábitos culturales y sociales y las expectativas de la población.

Por último, entre los desafíos que debe superar una institución como el SENCICO se encuentran la necesidad de evitar la obsolescencia de los trabajadores y la ineficiencia de las empresas constructoras, provocadas por la dificultad para adquirir oportunamente las habilidades y los modelos de gestión indispensables para dominar los cambios en los procesos y sistemas constructivos que se van sucediendo cada vez con mayor rapidez en el sector.

Propuesta. La modernización del SENCICO requiere una reforma integral de su modelo de gestión, condición indispensable para fortalecer su rol estratégico en el desarrollo de la industria de la construcción en el Perú. Este proceso debe conducir a la implementación de una nueva estructura organizacional que corrija las debilidades institucionales que, en distintos momentos de su trayectoria, han generado decisiones administrativas poco transparentes y que limitaron su capacidad para cumplir con los objetivos institucionales y sectoriales. En ese marco, resulta esencial consolidar el enfoque tripartito del SENCICO, garantizando la participación equitativa del Estado, los trabajadores y los empresarios del sector construcción en las decisiones estratégicas de la entidad. La articulación de los intereses y aportes de estos tres estamentos con los objetivos de la entidad permitirá alcanzar consensos y fortalecer una gobernanza compartida orientada al desarrollo técnico del sector.

De igual manera, es prioritario optimizar la función de investigación que desarrolla el organismo técnico, ali-

neándola con la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica y con las políticas sectoriales de vivienda, construcción e infraestructura. Este alineamiento permitirá que la investigación técnica se enfoque en las prioridades estratégicas del país, generando conocimiento útil y aplicable.

Asimismo, la función de normalización del SENCICO debe adecuarse a las demandas de una construcción moderna: segura, eficiente, sostenible y resiliente frente a los cambios científicos y tecnológicos. La incorporación de estándares actualizados y de buenas prácticas internacionales fortalecerá la regulación y el desempeño del sector.

En paralelo, es indispensable actualizar de manera continua la oferta educativa de la institución, adaptándola a las nuevas exigencias del sector construcción y a los avances normativos, científicos y tecnológicos derivados de la globalización. Esta actualización garantizará una formación pertinente, moderna y alineada con las competencias que demanda el mercado laboral.

También se requiere optimizar la gestión de los recursos del SENCICO mediante criterios técnicos, objetivos y transparentes que orienten su priorización y distribución hacia

programas, proyectos y actividades de formación, normalización e investigación con mayor impacto en el sector.

En esa misma línea, resulta indispensable ampliar la cobertura territorial de las acciones del SENCICO bajo un enfoque descentralizado, fortaleciendo su vinculación con instituciones académicas, gremios empresariales, colegios profesionales, organizaciones sindicales y entidades públicas regionales y locales. Esta articulación contribuirá a adaptar la oferta técnica y formativa a las particularidades y necesidades de cada región.

A la vez, se debe promover la conformación de alianzas estratégicas con organismos e instituciones especializadas, tanto nacionales como internacionales, que aporten conocimiento, recursos y experiencias para desarrollar conjuntamente proyectos de formación, investigación y normalización en el ámbito de la construcción.

Finalmente, esta reforma integral del modelo de gestión institucional del SENCICO, debe estar orientada a fortalecer la meritocracia, la transparencia, la integridad y el respeto de los derechos laborales. Solo así la entidad podrá cumplir eficazmente su misión y responder a los desafíos que plantea la modernización del sector construcción en el contexto actual.

7. Racionalización de procedimientos administrativos

Diagnóstico: Actualmente, existen contradicciones en la aplicación de la normativa nacional de vivienda y desarrollo urbano (el Reglamento Nacional de Edificaciones, la ley y los reglamentos de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible) por una mal entendida percepción del alcance de la autonomía municipal. Como consecuencia, los proyectos habitacionales y urbanos enfrentan demoras, mayores costos y una creciente incertidumbre en su ejecución.

De otro lado, el Tribunal Constitucional ha variado su jurisprudencia respecto a las competencias del Gobierno Central y de las municipalidades en materia de desarrollo urbano, vivienda y construcción, contribuyendo a profundizar tales conflictos. Anteriormente, diferentes pronunciamientos del TC y del INDECOPI sostuvieron que las competencias en materia de desarrollo urbano, vivienda y construcción son compartidas entre el Gobierno nacional y los Gobiernos locales, y que las disposiciones e instrumentos de planificación y gestión de las municipalidades deben

ser consistentes con las políticas nacionales relacionadas con dichas materias.

Sin embargo, en mayo 2023 una sentencia del TC sobre una demanda presentada por la Municipalidad de San Isidro contra el Ministerio de Vivienda resolvió que “la zonificación, el planeamiento urbano y la determinación de la altura máxima de las edificaciones, son competencias municipales exclusivas”, mientras que el ministerio es el responsable de establecer la política nacional de vivienda de interés social. En el mismo fallo se declaran nulos dos artículos del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación aprobado por Vivienda, generando una situación incierta respecto a la continuidad de los proyectos de vivienda de interés social aprobados por la Municipalidad de San Isidro y otras de Lima Metropolitana antes de la emisión de esta sentencia. Peor aún, la sentencia dejó en manos de las municipalidades la atribución de decidir si en sus circunscripciones se podían desarrollar los nuevos proyectos de VIS.



La obsolescencia de los procedimientos técnico administrativos de habilitación urbana y de edificación no generan valor para los proyectos ni para la sociedad. Se desnaturaliza el propósito de esos procedimientos que es asegurar la calidad de la construcción.

Otro factor que agrava el problema es la obsolescencia de los procedimientos técnico administrativos de habilitación urbana y de edificación, muchos de los cuales son impredecibles y no generan valor para los proyectos ni para la sociedad. Se desnaturaliza de esta manera el propósito central de esos procedimientos que es asegurar la calidad de la construcción y su sometimiento a la normativa urbana y edificatoria. A esto se suma el incumplimiento de mecanismos de simplificación administrativa previstos por la normativa vigente, como el silencio administrativo positivo o las licencias automáticas.

Asimismo, la revisión y aprobación de proyectos, la obtención de licencias y el trámite de finalización o conformidad de obras se efectúan manualmente, sin ningún tipo de soporte informático en casi la totalidad de municipalidades. Los procesos de verificación previa a través de revisores urbanos no siempre son aceptados por los gobiernos locales, pero además la regulación de sus labores, a cargo del Ministerio de Vivienda, presenta también algunas debilidades.

A su vez, la verificación técnica de obras desarrollada por inspectores municipales, también presenta limitaciones, lo que impide asegurar un proceso de control eficiente, oportuno y de calidad en el 100% de las obras, como dispone la ley de Regulación de Habilitación Urbana y Edificación - Ley n.º 29090.

Frente a esta situación, la reacción del Gobierno nacional ha sido optar por la exoneración del trámite de aprobación de proyectos y otorgamiento de licencias para diversas obras. Así ocurrió, por ejemplo, con el programa de viviendas sociales incorporado en el Plan de Reconstrucción con Cambios, así como con los proyectos especiales aprobados por el Ejecutivo. En ambos casos, se optó por exonerar

del requisito de obtención de licencias de edificación, en lugar de exigir a las municipalidades su emisión automática, como indica el Decreto de Urgencia n.º 021-2020 que establece el Modelo de Ejecución de Inversiones Públicas a través de Proyectos Especiales de Inversión Pública.

En adición a los problemas que ocasionan estos conflictos de competencia y las inconsistencias en la aplicación de la normativa urbana y edificatoria, con mucha frecuencia se dictan disposiciones que facilitan o alientan el tráfico de tierras y la construcción informal. Entre dichas medidas pueden mencionarse aquellas que periódicamente prorrogan la fecha a partir de la cual ninguna invasión podría ser formalizada, con lo cual siempre habrá posibilidad de regularizar la ocupación informal sin restricción de plazo.

También se obtiene el mismo resultado con la modificación efectuada a la Ley n.º 29090 que permite ilegalmente el empleo del mecanismo de Habilitación Urbana de Oficio para la regularización de ocupaciones informales sin pagar multas ni redimir aportes de habilitación urbana y sin necesidad de que el administrado (en este caso quien promovió la invasión) lo solicite. Una tercera norma que favorece la consolidación de las invasiones es la Ley n.º 28687 que dispone que la Factibilidad de Servicios Básicos en terrenos ocupados por posesiones informales se otorgará únicamente con el Certificado o Constancia de Posesión que otorgará la municipalidad de la jurisdicción y no con el título de propiedad predial como exigía la legislación previa.

Propuesta. Para fortalecer la gestión del desarrollo urbano y de la construcción es fundamental armonizar la legislación urbana, incluyendo la Ley Orgánica de Municipalidades, con el objetivo de evitar conflictos de competencias

entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Asimismo, se requiere perfeccionar el marco de procedimientos administrativos del Estado, promoviendo la seguridad jurídica, la calidad de las construcciones y la reducción de la corrupción.

Adicionalmente, para corregir la ineficiencia de muchos trámites administrativos y las debilidades en la fiscalización de la calidad y seguridad de las edificaciones es necesario automatizar los procesos para la obtención de licencias y demás procedimientos técnicos administrativos de habilitación urbana y edificación a cargo de las municipalidades. Esta plataforma informática deberá ser gestionada de manera centralizada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Esto permitirá, además, limitar la discrecionalidad de los funcionarios municipales en la interpretación de la legislación vigente, reforzar el rol del Ministerio de Vivienda como ente rector en los ámbitos de vivienda y desarrollo urbano, y reducir los espacios para la corrupción.

En particular, resulta prioritario que el Ministerio de Vivienda supervise la labor de los colegios de arquitectos e ingenieros para lograr la optimización de los sistemas de selección, capacitación, supervisión y sanción aplicables a todos los profesionales que intervienen en los procedimientos administrativos de habilitación urbana y edificación: delegados de Comisiones Técnicas, Revisores Urbanos, Inspectores Municipales de Obras, Residentes de Obra y profesionales responsables del diseño de proyectos. En particular, se debe restituir a los colegios profesionales la

responsabilidad de fiscalizar la labor de los revisores urbanos y de los inspectores municipales.

Además, el Ministerio de Vivienda deberá identificar barreras burocráticas ilegales o irrazonables que sean impuestas por municipalidades y otras entidades que emiten autorizaciones para la ejecución de obras de habilitación urbana e iniciar, de oficio, procesos de denuncia ante el INDECOPI para que disponga la eliminación o inaplicación de las barreras y la aplicación de sanciones legales, tal como dispone la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.

Con esta medida se busca reducir los plazos y costos de tramitación de permisos y garantizar la predictibilidad de los procedimientos administrativos, así como reducir el riesgo de corrupción. En esta línea, se deberán dictar medidas complementarias que definan los procedimientos para que cualquier empresa o ciudadano pueda denunciar la imposición de barreras burocráticas ante el Ministerio de Vivienda.

Para evitar el uso indebido de la figura de habilitación urbana de oficio para la regularización de ocupaciones informales, resulta necesario retornar al mecanismo de regularización de habilitaciones urbanas establecido en la Ley n.º 29090, que exige que quienes impulsaron la ocupación sean los responsables de iniciar el trámite, de redimir en dinero los aportes para áreas verdes y otros usos que no fueron considerados en la urbanización y de pagar las multas correspondientes. De esta manera, se evita que la habilitación urbana de oficio se utilice como mecanismo de



Es importante incorporar en los procesos de simplificación administrativa, criterios técnicos para estimar los plazos en que deben efectuarse los trámites de regularización, que impida la determinación de requisitos excesivos que retrasen o encarezcan los procesos constructivos.

regularización sin sanciones ni aportes, y sin que medie solicitud de parte. En el esquema actual, la municipalidad puede intervenir de oficio, lo que abre la posibilidad de que el tráfico de terrenos se institucionalice mediante el uso discrecional de las competencias municipales.

En cuanto al otorgamiento de la factibilidad de servicios, este debería volver a sustentarse en la tenencia de títulos de propiedad de todos los predios involucrados en la regularización evitando consolidar un proceso de ocupación sobre terrenos que eventualmente puedan ser reclamados por terceros.

Asimismo, respecto a la prórroga de invasiones, se deben establecer condiciones adicionales que regulen su aplicación y, paralelamente, evitar progresivamente que se produzcan nuevas ocupaciones irregulares, promoviendo el acceso a una oferta formal de vivienda y el fortalecimiento del ordenamiento urbano sostenible, orientando las acciones públicas hacia una gestión del suelo más planificada y transparente.

De otro lado, se necesita constituir un Comité Técnico Especializado en el Ministerio de Vivienda, integrado por arquitectos e ingenieros independientes y de amplia experiencia propuestos por los colegios profesionales, que se encargue de emitir opinión vinculante cuando se presenten discrepancias en la aplicación de la normativa urbana y edificatoria como dispone la Ley n.º 29090. De esta manera, se reducirá sensiblemente los espacios para la interpretación normativa que se presentan en los trámites de aprobación de proyectos y de licencias, favoreciendo la construcción de calidad, la seguridad jurídica y el cumplimiento de los plazos y requisitos establecidos por ley y reduciendo los riesgos de corrupción.

También hay que fortalecer los mecanismos de monitoreo y coordinación de la implementación de políticas, programas y normas vinculadas a la actividad de la construcción, mediante la constitución Comisiones Consultivas en los Ministerios de Vivienda y Transportes, con participación de colegios profesionales, gremios empresariales y sindicales y de gobiernos locales, con el propósito de perfeccionar y legitimar las iniciativas sectoriales.

De igual manera, se sugiere constituir una Comisión Multi-sectorial encargada de facilitar los trámites para el desarrollo de proyectos inmobiliarios que tengan un componente de vivienda social. Esta Comisión integrada por representantes de diversos ministerios y entidades públicas relacionadas con el tema habitacional (incluidos la SUNARP, el MINCUL), deberá actuar como facilitador en la aprobación de trámites para el otorgamiento de cambios de zonificación, factibilidades de servicios e inscripción registral, entre otros.

El Ministerio de Vivienda se encargará del seguimiento de dichos trámites ante las municipalidades, empresas prestadoras de servicios públicos, registros públicos y otras entidades. Se espera con esta medida reducir sensiblemente los plazos para la implementación de estos proyectos, así como el riesgo de corrupción.

Es importante, asimismo, incorporar en los procesos de simplificación administrativa, criterios técnicos para estimar los plazos en que deben efectuarse los trámites, así como los costos de los procedimientos administrativos, lo que evite a la vez la determinación de requisitos excesivos que retrasen o encarezcan los procesos constructivos y de condiciones insuficientes que impidan una adecuada acción de control por parte de los organismos competentes.

8. Incremento de ingresos municipales

Diagnóstico. En 2022, la recaudación por impuesto predial representó el 28% de los ingresos propios de las municipalidades del Perú, lo que equivale al 0.26% del PBI, valor inferior al promedio de América Latina y el Caribe (0.4% del PBI) y apenas una quinta parte en relación con el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, según el Banco Interamericano de Desarrollo - BID. De acuerdo con información del Ministerio de Economía y Finanzas, en el año 2013, la relación entre la recaudación predial y el PBI era de 0.21%, lo que significa que la evolución de estos ingresos es lenta e

insuficiente pese a que en la segunda década del presente siglo se produjo un incremento notable de la producción inmobiliaria formal (**Figura 3**).

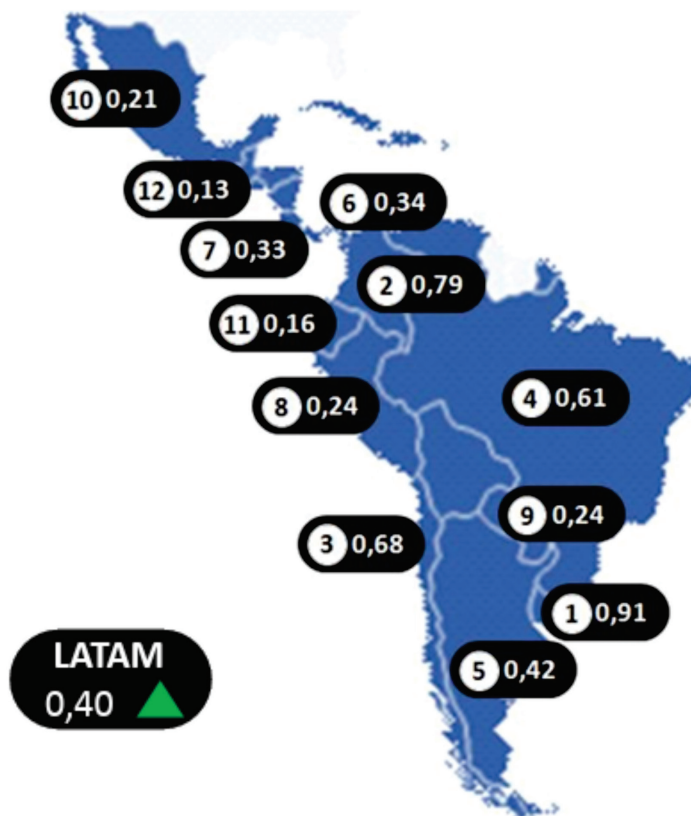
Esta situación evidencia la urgencia de introducir reformas que permitan incrementar la recaudación del impuesto predial mediante la adopción de mecanismos más equitativos y técnicos para la determinación de la base imponible.

Uno de los principales problemas radica en la desactualización de los valores del suelo y de las edificaciones que se

Figura 3. IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA (IPI) EN LATINOAMERICA, 2017 (% de PBI)

Nº	País	IPI 2017	
1	Uruguay	0,91	▲
2	Colombia	0,79	▲
3	Chile	0,68	▼
4	Brasil	0,61	▼
5	Argentina	0,42	▲
6	Panamá	0,34	▲
7	Costa Rica	0,33	▲
8	Perú	0,24	▼
9	Paraguay	0,24	▼
10	México	0,21	▬
11	Ecuador	0,16	▲
12	Guatemala	0,13	▲

Variaciones son respecto a año 2016



FUENTE: OCDE, CEPAL, CIAT, BID. ELABORACIÓN: DTS-DGPIP-MEF

utilizan para calcular dicha base. Por razones políticas, estos valores se ajustan desde hace más de veinte años únicamente en función del índice de inflación, sin considerar el impacto de las mejoras que han generado los proyectos inmobiliarios y las inversiones públicas en infraestructura urbana sobre el valor real de los predios, especialmente en los principales centros urbanos del país.

Otro de los problemas que impiden una mejor recaudación de este tributo es la inexistencia de catastros urbanos que permitan una identificación tanto de predios como de propietarios para facilitar el cobro de estas obligaciones. De acuerdo con información de COFOPRI al año 2020, solamente un 10% de las municipalidades contaban con un catastro urbano de su territorio y apenas una fracción de esa cifra estaba actualizada y bien formulada.

Además, la poca importancia que las municipalidades otorgan a la recaudación de este impuesto se explica principal-

mente por la falta de incentivos para fortalecerla, dado que cuentan con otras fuentes de financiamiento, como el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y el Canon, que no requieren mayores esfuerzos de cobranza. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, en 2018 solo el 17% de los ingresos municipales provinieron de tributos recaudados directamente por las propias comunas.

Finalmente, existe un elevado índice de evasión y de dispersión en el pago del impuesto predial. Al año 2016, en los distritos de Lima Metropolitana existía una gran dispersión en el pago de impuestos prediales y arbitrios: mientras que, en San Isidro, Miraflores y La Molina, el número de contribuyentes morosos bordeaba del 8% al 10%, en San Martín de Porres, San Juan de Lurigancho y Villa El Salvador superaba el 50%.

Este grado de incumplimiento se explica, además de los problemas ya señalados, porque los contribuyentes son

reticentes a pagar este tributo, en parte porque perciben que las municipalidades no les dan un buen servicio, piensan que las autoridades no son transparentes en el uso de los recursos, no existen mecanismos coercitivos para la cobranza y porque los montos a pagar son, en su gran mayoría, relativamente pequeños, lo que dificulta la cobranza coactiva.

Además, las municipalidades suelen aplicar programas de amnistía tributaria que, si bien buscan incentivar la cancelación de deudas acumuladas, terminan generando un efecto contrario al deseado, ya que desincentivan el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales. Esta práctica crea la expectativa de futuras condonaciones o facilidades, debilitando la cultura de pago y afectando la sostenibilidad de los ingresos municipales destinados a financiar los servicios públicos locales.

Propuesta. Por ello, se propone modificar la metodología de cálculo de la base imponible del impuesto predial, de modo que esta se determine sobre el precio real de compra-venta en el caso de edificaciones nuevas y, en el resto de predios, sobre una valorización comercial actualizada anualmente. Para evitar incrementos súbitos y desproporcionados en la carga tributaria, esta actualización debería ir acompañada de una reducción progresiva en las tasas del impuesto.

Asimismo, se plantea establecer tasas diferenciadas para el componente suelo del impuesto predial, aplicando tasas más altas y crecientes en el tiempo a predios ubicados en zonas consolidadas o de expansión urbana, considerando además su potencial edificatorio. Esta estrategia busca desincentivar la retención especulativa de terrenos y promover su incorporación al mercado inmobiliario, al hacer más costoso mantener suelo ocioso sin desarrollar, a pesar de que este cuenta con factibilidades de servicios públicos.

Cargar el impuesto predial mayoritariamente sobre el valor del suelo puede ayudar también a redistribuir el beneficio obtenido por un cambio de zonificación o por un incremento normativo del potencial edificatorio de un inmueble, pues en esos casos el monto a recaudar subiría automáticamente. De esta manera, las municipalidades tendrían un mayor incentivo para densificar y promover las inversiones urbanas en sus localidades lo que les permitiría contar con ingresos mayores y sostenibles en el largo plazo. Por otro lado, al reducirse la carga del impuesto predial sobre la edi-

ficación e incrementarse en el caso del suelo, serán más accesibles los montos a pagar por quienes viven en edificios y especialmente en zonas densificadas, facilitando así a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones tributarias municipales.

De otro lado, deben fijarse menores montos imposables en aquellos casos en los que se decida incorporar componentes de vivienda social, educativos o de salud en un proyecto inmobiliario.

Finalmente, para mejorar la recaudación del impuesto predial se propone las siguientes medidas:

- i. Incluir el pago del impuesto y de los arbitrios en los recibos de luz o de agua, como ocurría hasta inicios de los años noventa.
- ii. Incrementar los beneficios que se otorgan a los pagadores puntuales, con apoyo de empresas privadas.
- iii. Incorporar a los deudores a las centrales de evaluación crediticia, tal y como ocurre con los servicios públicos.
- iv. Vincular la mayor asignación de los recursos del FONCOMUN o la distribución del canon en cada región, a los mayores esfuerzos de recaudación del impuesto predial y de los arbitrios.
- v. Actualizar los catastros prediales, con financiamiento del Ministerio de Vivienda, y optimizar los procesos de fiscalización tributaria.
- vi. Implementar un sistema de subsidios directos para aquellos contribuyentes que no tienen capacidad de pagar sus impuestos, debiendo reportarse esta condición también a las centrales de crédito.
- vii. Asignar presupuestos de inversión por sectores dentro de los distritos, otorgando más recursos donde se recauda más.
- viii. Estimular aportes voluntarios de los contribuyentes para ejecutar proyectos identificados como urgentes para la comunidad.
- ix. Implementar el mecanismo de pago de impuestos prediales por obras o jornadas de trabajo.
- x. Prohibir las amnistías tributarias, debiendo el MEF compensar durante algún tiempo el monto dejado de percibir por este concepto.
- xi. Establecer medios transparentes, confiables y permanentes para la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos municipales.

9. Formalización laboral y lucha contra la violencia en obra

Diagnóstico. La Violencia en las Obras de Construcción, se analiza cómo un problema que se ha ido complejizando con el tiempo, afectando tanto la seguridad de los trabajadores como el desarrollo del sector.

En este contexto, un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2024, titulado “Los costos del crimen y la violencia: ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe”, confirma la magnitud del impacto económico de la inseguridad. El estudio señala que los costos directos del crimen en 22 países de la región oscilaron entre el 2.83% y el 4.04% del producto bruto interno (PBI) en 2022. En el caso del Perú, el BID estima que los gastos en seguridad pueden representar alrededor del 2% del PBI; aplicado al sector construcción, ello equivaldría a aproximadamente 1,200 millones de soles anuales destinados a enfrentar problemas de inseguridad.

Por otra parte, se observa una proliferación de organizaciones sindicales que resulta sospechosa en comparación con el tamaño real del sector. Actualmente, están reconocidos por la autoridad del trabajo alrededor de 1,645 sindicatos de construcción civil agrupados en 36 federaciones y una confederación. Esta cifra esconde la existencia de múltiples pseudo-sindicatos que operan como fachada de organizaciones criminales que en un inicio estuvieron concentradas en la extorsión y al cobro ilegal en las obras, y que desde hace una década se han extendido a otras actividades delictivas.

Producto de la acción de estos grupos delincuenciales, se ha generado un costo humano alarmante: desde hace más de veinte años, los trabajadores, profesionales y empresarios de la construcción han venido siendo extorsionados en una gran parte de las obras a nivel nacional sin que las fuerzas del orden puedan combatir esta acción delincencial. En este escenario, es especialmente significativo que veintiséis dirigentes de la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú hayan sido asesinados por estas bandas criminales. Este hecho evidencia con crudeza cómo las organizaciones que operan bajo la fachada de pseudosindicatos han llevado el uso de la violencia a niveles impensables, con el fin de imponer sus intereses delictivos en el sector construcción.

Como se mencionó anteriormente, desde fines de la primera década del siglo XXI en que comenzó a crecer la actividad

delincencial de estas organizaciones, no sólo se ha incrementado la ferocidad con que actúan, sino que su ámbito de acción se ha extendido a otras actividades como el tráfico de tierras, los préstamos ilegales usureros, los negocios inmobiliarios o de venta de materiales para lavar activos, la extorsión a pequeños comerciantes o transportistas y el sicariato por encargo.

Todo ello les ha permitido acumular importantes recursos económicos, les ha otorgado poder para cooptar o amenazar a alcaldes, jueces, fiscales, policías y a mantener en rehén a los pobladores que viven en los “programas habitacionales” que promueven. En buena cuenta, estas organizaciones criminales ejercen un dominio territorial en áreas de expansión de los principales centros urbanos del país, lo que además implica una amenaza directa y creciente al Estado de Derecho y a la institucionalidad democrática. En buena cuenta, la acción de estas organizaciones dejó de ser un problema de seguridad ciudadana para convertirse en uno de seguridad y defensa nacional.

Los aparatos ilegales y operativos con que cuentan estas bandas contrastan con debilidad y escasez de recursos de las fuerzas del orden encargadas de combatirlos. Baste decir que el personal policial asignado a la dependencia de protección de obras civiles pasó de 200 efectivos en el año 2015 a menos de 10 en el 2024.

Por otro lado, la impunidad con la que actúan estas bandas ha permitido que sus “fuerzas de choque” incursionen también en la comisión de delitos menores, como el robo de celulares y vehículos, los secuestros al paso o la microcomercialización de drogas, entre otros. Sin embargo, la estrategia de las autoridades no debe centrarse únicamente en estos delitos, sino en la persecución de los cabecillas de las organizaciones criminales, lo que exige acciones sostenidas de investigación e inteligencia. Al igual que los narcotraficantes o los mineros ilegales, las bandas delincuenciales que operan bajo el disfraz de pseudo-sindicatos de construcción representan una amenaza directa al estado de derecho porque “gobiernan” en tierras “liberadas” donde no rigen las leyes peruanas sino la imposición de sus cabecillas.

Más allá del accionar delictivo de estas organizaciones, el sector construcción enfrenta otro desafío estructural de gran



En el sector construcción, la informalidad laboral constituye uno de los desafíos más persistentes y estructurales. Por ello, hay que establecer mayores requisitos para la formalización de sindicatos de construcción, especialmente en las regiones y ciudades del interior.

importancia: la informalidad laboral, que ha alcanzado niveles alarmantes. En 2019, el 80.2% de los trabajadores del sector se encontraban en situación de informalidad; esta cifra se incrementó hasta alcanzar el 86.4% en 2022, lo que equivale a más de un millón de personas sin acceso a beneficios sociales ni condiciones laborales adecuadas. Lejos de revertirse, esta problemática se ha intensificado en los últimos años, a pesar de la recuperación del empleo tras la pandemia.

Lo más preocupante es que una parte significativa de estos trabajadores informales participan en obras públicas promovidas por gobiernos regionales y locales. Ya sea bajo la modalidad de administración directa o a través de contratistas privados, estas intervenciones ponen en evidencia la falta de compromiso del Estado y su limitada capacidad de fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral. En ambos casos, es común que los trabajadores perciban remuneraciones por debajo de lo establecido en la negociación colectiva del sector y laboren en condiciones que comprometen su seguridad. Esto no solo vulnera derechos fundamentales, sino que también deteriora la calidad de las obras y desalienta la participación de empresas formales, lo que restringe la competencia y fomenta prácticas corruptas.

A este panorama se suma la naturaleza estacional y discontinua del empleo en construcción, que impide una adecuada protección social. Muchos trabajadores transitan entre períodos breves de empleo formal y largas etapas en la informalidad, lo cual limita seriamente su acceso a pensiones, seguros de salud y otros beneficios esenciales.

Como consecuencia de ello, se configura una estructura laboral fragmentada que entorpece la formación de una fuer-

za de trabajo calificada y estable. Todo esto pone en evidencia una contradicción de fondo: a pesar de contar con un marco normativo claro en materia laboral, el Estado no solo falla en hacerlo cumplir, sino que tampoco actúa como ejemplo en sus propias contrataciones, desaprovechando su capacidad para liderar procesos de formalización y mejora de condiciones laborales en el sector.

Propuesta. Es necesario contar con seguridad jurídica y física en las obras de construcción, que desde hace muchos años vienen siendo afectadas por la acción delincinencial de poderosas organizaciones criminales; así como incrementar la formalización laboral y la productividad de los trabajadores, de los profesionales y de las empresas en el sector construcción. Para ello se propone:

- Fortalecer con mayores recursos humanos, inversiones en infraestructura, equipamiento, gestión de información, apoyo logístico al órgano policial encargado de la protección de obras civiles, de modo que pueda desarrollar con eficacia tareas de prevención, inteligencia y represión frente a las organizaciones criminales que operan en el sector construcción, en el tráfico de tierras y en otras actividades delictivas.
- Conformar equipos especializados en la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial para combatir las organizaciones criminales que afectan al sector, incluyendo Unidades de Flagrancia.
- Impulsar la coordinación de acciones entre las fuerzas policiales, los servicios de serenazgo municipal y los mecanismos de seguridad privada con que cuentan las empresas constructoras.
- Facultar a la Policía Nacional y al Ministerio Público para impulsar de oficio los procesos de investigación de las

acciones delictivas cometidas por las organizaciones criminales vinculadas a la violencia en obras y al tráfico de tierras, mediante la incorporación de una nueva tipificación de estos delitos en el Código Penal.

- Derogar o, en su defecto, reformar sustantivamente la Ley n° 32018 que modificó el Código Penal, la Ley contra el crimen organizado y otras disposiciones que limitan las investigaciones, al haber establecido condiciones laxas para tipificar los delitos cometidos por organizaciones delincuenciales, lo que ha fortalecido a dichas agrupaciones y dificultado su encausamiento judicial.
- Incorporar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) y a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) en los procesos de investigación de las organizaciones criminales involucradas en la violencia en obras, el tráfico de tierras, el lavado de activos y la invasión de terrenos de propiedad pública.
- Efectuar una depuración de los registros de inscripción de sindicatos de construcción civil, especialmente en las Direcciones Regionales de Trabajo, y establecer criterios más rigurosos para la conformación de sindicatos, así como mecanismos más eficientes de supervisión y sanción bajo responsabilidad del Ministerio de Trabajo.
- Facilitar la actualización y la interoperabilidad del Registro Nacional de Trabajadores de Construcción Civil (RETCC) y del Registro Nacional de Obras de Construcción (RENOCC), garantizando el acceso en tiempo real de estas plataformas con las de entidades relevantes como la Planilla Electrónica de la SUNAT, los registros de identidad y estado civil de la RENIEC, las bases de datos de antecedentes policiales y judiciales, y los registros de propiedad de la SUNARP, entre otros. Ello permitirá asegurar que en dichos sistemas solo figuren verdaderos trabajadores y organizaciones sindicales, así como mantener actualizada la información sin necesidad de renovar las inscripciones.
- Desarrollar intervenciones integrales en los barrios marginales tomados por la delincuencia, mediante la actuación simultánea del programa “Barrio Seguro” del Ministerio del Interior, el de Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda y otros programas orientados a generar oportunidades de desarrollo humano para las familias residentes, en especial para los jóvenes y adolescentes, con el fin de reducir los factores que los empujan hacia el delito.
- Incluir a representantes de trabajadores y empresarios

en la Comisión Permanente de Seguimiento a la Violencia en Obras de Construcción Civil del Ministerio del Interior, constituida mediante el Decreto Legislativo n.° 1187, con el propósito de evaluar y perfeccionar de manera conjunta las acciones desarrolladas en el marco del combate a las organizaciones criminales.

- Promover el cumplimiento de obligaciones salariales y de seguridad en proyectos públicos (especialmente en gobiernos regionales y locales) y privados.
- Fortalecer la gestión de SUNAFIL e involucrar el cumplimiento de las obligaciones laborales en las acciones de la Contraloría General de la República y en la supervisión de obras.
- Incluir dentro de las regulaciones de los programas de inversión que se financian mediante transferencias de recursos del Gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, la exigencia de cumplir con las obligaciones laborales.
- Fomentar la certificación de competencias de los trabajadores y profesionales de la construcción, para incrementar la productividad en el sector.
- Desarrollar el análisis de prospectiva para anticipar impacto de nuevas tendencias en procesos y sistemas constructivos, para reducir la “obsolescencia laboral”.
- Fortalecer los programas de previsión social para los trabajadores de construcción civil, en particular, los dirigidos a la provisión de vivienda, servicios de salud, así como el acceso a pensiones adecuadas.
- Efectuar estudios de investigación que permitan conocer más cabalmente la naturaleza y alcances del delito organizado y de la informalidad laboral en la construcción; así como contar con un Sistema Integrado de Información y un conjunto de indicadores objetivos de desempeño con la finalidad de efectuar un seguimiento, monitoreo y perfeccionamiento de las acciones comprometidas en la estrategia integral de combate a la informalidad y a la delincuencia en el sector.
- Difundir ante la opinión pública los logros que se vayan alcanzando en la lucha contra el crimen organizado y la informalidad en el sector construcción, a partir de la aplicación de la estrategia integral, las buenas prácticas emprendidas a partir de esquemas de colaboración entre instituciones empresariales y sociales, y la legitimización de una cultura cívica; así como la movilización ciudadana para promover la paz social y la formalidad.
- Trabajar con los medios de comunicación masiva con el propósito de difundir una adecuada comprensión de los orígenes, causas y consecuencias de la violencia y de

la informalidad en construcción civil, diferenciando entre los representantes legítimos del sector laboral y quienes las promueven y, en el marco del respeto a la libertad de prensa y expresión, procurar un tratamiento noticioso adecuado a las acciones de violencia en obra.

El propósito es trabajar conjuntamente en el diseño, la ejecución y el monitoreo de acciones integradas en los diferentes ámbitos involucrados en este agudo problema; así como fijar objetivos de corto, mediano y largo plazo para lograr su efectiva solución.

10. Institucionalización del diálogo entre la sociedad y el estado

Diagnóstico: En el país persisten limitaciones estructurales que dificultan la adecuada articulación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en la formulación y ejecución de políticas públicas. La falta de una interacción transparente e institucionalizada entre los actores relevantes de cada sector productivo y social reduce la efectividad de las estrategias gubernamentales y compromete su continuidad en el tiempo.

En los últimos diez años, el país ha tenido ocho presidentes y más de 250 ministros, lo que evidencia una marcada inestabilidad institucional. Esta rotación constante genera incertidumbre y limita la consolidación de políticas de largo plazo. A ello se suma que muchas entidades públicas no asignan recursos suficientes para el funcionamiento de los espacios de concertación y participación, lo que impide sostenerlos de manera efectiva.

Por su parte, el Acuerdo Nacional, que en sus primeros años tuvo un papel protagónico como espacio de concertación de políticas públicas, también ha perdido capacidad e influencia. Entre sus principales logros se encuentran las 37 políticas de Estado aprobadas, la última en 2017, destinadas a orientar la acción gubernamental. No obstante, actualmente, el Acuerdo carece de mecanismos efectivos de seguimiento y de suficiente peso político frente a las decisiones del Poder Ejecutivo y del Congreso, lo que ha debilitado significativamente su rol como instancia articuladora.

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, modificada durante el segundo gobierno del APRA (2006–2011), alteró la naturaleza de las comisiones consultivas ministeriales, que pasaron de ser obligatorias a facultativas. Esta modificación debilitó la institucionalización del diálogo entre el Estado y los sectores sociales y productivos, restando calidad técnica y pluralidad al proceso de formulación de políticas públicas.

Además, si bien existen mecanismos formales de coordinación, como los Consejos de Coordinación Regional y Local o los Consejos de Desarrollo Concertado, estos han

perdido relevancia con el tiempo. Su funcionamiento es irregular y su capacidad de incidencia en la toma de decisiones resulta limitada, reduciendo así la posibilidad de una gestión pública verdaderamente participativa y articulada.

En el caso del sector construcción, esta falta de articulación institucional tiene efectos directos en la persistencia de conflictos laborales, violencia en obras y debilitamiento del diálogo social. A pesar de la existencia de la Comisión Multisectorial para la coordinación y seguimiento de acciones de prevención y sanción de la violencia en construcción civil (Decreto Legislativo n.º 1187), su funcionamiento no ha alcanzado los niveles de eficacia esperados, principalmente por la limitada integración de todos los actores clave.

En síntesis, la gestión pública enfrenta un contexto de fragmentación institucional que dificulta la coordinación entre niveles de gobierno y sectores sociales. Revertir esta situación exige fortalecer los espacios de diálogo, restituir la obligatoriedad de las comisiones consultivas y revitalizar los consejos de coordinación para garantizar una gobernanza más coherente, participativa y sostenible.

Propuesta: Para perfeccionar políticas, planes, normativas y programas estatales, es fundamental promover la interacción transparente e institucionalizada de los actores públicos y privados relevantes en cada sector productivo y social. De este modo, se favorece la continuidad y legitimidad de la gestión pública, independientemente del cambio de autoridades.

En esa línea, se debe fortalecer el Acuerdo Nacional como instancia de consenso, otorgando a las entidades de la sociedad civil que lo integran la facultad de proponer y solicitar iniciativas para la formalización o actualización de políticas públicas o para superar graves conflictos. Asimismo, el Acuerdo deberá emitir una opinión no vinculante sobre normas del Poder Ejecutivo o del Congreso de la República que puedan impactar sobre las políticas nacionales que aprueban, así como verificar periódicamente el cumplimiento de los objetivos y metas de dichas políticas dentro



El Acuerdo Nacional perdió la capacidad e influencia que tuvo en sus primeros años como espacio de concertación. Entre sus principales logros se encuentran las 37 políticas de Estado, siendo la última la alcanzada en el año 2017.

de los programas gubernamentales. Por último, debe tener la facultad para impulsar el diálogo cuando se produzcan conflictos entre los poderes públicos o situaciones de emergencia nacional.

Para perfeccionar políticas, planes, normativas y programas estatales, es fundamental promover la interacción transparente e institucionalizada de los actores públicos y privados relevantes en cada sector productivo y social. De este modo, se favorece la continuidad y legitimidad de la gestión pública, independientemente del cambio de autoridades.

En ese sentido, se debe hacer obligatoria (y no facultativa) la creación de espacios institucionalizados de diálogo entre entidades públicas clave y organizaciones representativas de la sociedad civil. Estas instancias consultivas deben emitir opinión sobre iniciativas propuestas por los poderes Ejecutivo y Legislativo y por otros actores públicos y privados cuando se trate de materias vinculadas a las funciones y atribuciones de cada entidad pública.

Del mismo modo, deberán participar en los procesos de cambio de gobierno o de titular de la entidad, participando en la formulación de los Informes de Transferencia de Gestión, con el fin de favorecer la continuidad de las iniciativas gubernamentales. Por ello, cada entidad pública debe asignar recursos suficientes para que las instancias consultivas puedan desarrollar apropiadamente su gestión.

Con estos objetivos, es necesario modificar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para hacer mandatoria, y no facultativa, la conformación de Comisiones Consultivas en los ministerios. De igual forma, se debe modificar el Reglamento del Congreso de la República para que cada Comisión Parlamentaria cuente con grupos de trabajo para la discusión de iniciativas legislativas sobre políticas públicas.

Además, se requiere que en los principales órganos ejecutores del Estado se constituyan comités de expertos que contribuyan al mejor funcionamiento de estas entidades mediante la emisión de opiniones técnicas consultivas en relación con decisiones estratégicas. También se deben recoger la opinión de los actores sociales que estén relacionados con el funcionamiento de la entidad.

Paralelamente, es indispensable modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la de Municipalidades, para reforzar las atribuciones de los Consejos de Coordinación Regional y Provincial, respectivamente, e impulsar una participación más sólida de la sociedad civil organizada en dichos órganos consultivos.

En el caso del sector construcción, resulta fundamental integrar a gremios empresariales, profesionales y sindicales a la Comisión Multisectorial para la Coordinación y Seguimiento de Acciones de Prevención y Sanción de la Violencia en Construcción Civil (Decreto Legislativo n.º 1187).

La tarea hacia adelante

Es evidente que para implementar la agenda contenida en este Pacto se requerirá la modificación de una parte sustantiva del marco legal, normativo y administrativo que rige el desarrollo territorial, la vivienda y la construcción en el país, por lo que resulta indispensable un debate amplio y transparente, así como un compromiso de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de la sociedad civil, idealmente en el marco del Acuerdo Nacional, por llegar a consensos que garanticen la continuidad y legitimidad de estas iniciativas.

Como lo testimonia este documento, la FTCCP y CAPECO han dado muestras plausibles del valor que le conceden al diálogo y a la importancia de enfocarse en el beneficio mutuo. Como consecuencia de esta vocación por buscar el entendimiento, los trabajadores y los empresarios de la construcción han logrado superar diferencias y asumir conjuntamente nuevos retos, preservando lo ya avanzado.

Para alcanzar este propósito modernizador es necesario romper la muralla invisible que existe entre los ciudadanos y el Estado, que dificulta el trabajo conjunto y una toma de decisiones consensuada, situación que ha impedido, hasta el momento, abordar los retos del crecimiento y la inclusión social de forma eficiente y bajo la perspectiva de políticas de Estado que trasciendan las gestiones gubernamentales.

Esta vocación por el diálogo y la cohesión es mucho más útil cuando se vive en una realidad especialmente compleja como la actual. El Perú atraviesa desde hace varios años una coyuntura crítica marcada por el enfrentamiento político, la debilidad institucional, los conflictos sociales y el estancamiento económico.

No obstante, estas circunstancias no son exclusivas del Perú. Fenómenos similares se repiten en diversas partes del mundo donde el proteccionismo, el populismo y el belicismo en ascenso amenazan la paz global, la democracia representativa y el libre comercio. En ese sentido reflexionan Daron Acemoglu y James Robinson, galardonados con el Premio Nobel de Economía 2024, en su obra “Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”, en la que sostienen que el progreso de una sociedad no se explica por su riqueza cultural, ubicación geográfica, religión dominante ni por el talento o ignorancia de sus líderes, sino por la manera en que las naciones res-

ponden a las denominadas “coyunturas críticas” que, cada cierto tiempo, enfrenta la humanidad.

Para Acemoglu y Robinson, uno de estos momentos claves fue la peste negra del siglo XIV, que se inició en Asia, llevó a la muerte a un tercio de la población europea y se expandió por todas las partes del mundo a las que podían llegar los euroasiáticos en razón del dominio que ejercían en el transporte marítimo, el recurso tecnológico más importante en esa época. Concluida la peste, se señala en el libro comentado, la manera en que reaccionaron los países europeos frente al desafío de la reconstrucción marcó el destino de sus respectivas comunidades en los siglos siguientes.

Los ingleses que vivían en una sociedad más plural –no en vano el rey Juan Sin Tierra y la nobleza habían suscrito un siglo antes la Carta Magna que ponía límites al poder de la monarquía– apostaron por buscar los acuerdos más amplios posibles para recuperar las actividades productivas devastadas por la peste, mientras que los regímenes autoritarios de Europa Central y Oriental, optaron por reforzar su poder y someter a buena parte de su población a condiciones de semiesclavitud.

Paulatinamente, los ingleses fueron consolidando altísimos niveles de desarrollo tecnológico y productivo que les permitieron, siglos después, convertir a su país en la primera potencia económica del mundo, distanciándose de sus pares europeos. Acemoglu y Robinson definen el modelo político y económico desarrollado por los ingleses como inclusivo, en contraposición al modelo extractivo que continuó rigiendo en el resto de Europa. Bajo esta perspectiva, la capacidad de un país para acceder a una economía inclusiva, base fundamental del progreso, depende de la construcción de instituciones plurales, que permitan arribar a acuerdos entre el mayor número posible de actores sociales.

Queda poca duda de que el mundo atraviesa hoy una de esas coyunturas críticas. Una crisis global y quizá la mayor de nuestra generación, como señalaba, a raíz del surgimiento de la pandemia del COVID19, el historiador israelí Yuval Noah Harari, autor de la trilogía Sapiens, Deus y Veintiún lecciones para el siglo XXI, un brillante ejercicio de análisis histórico y de reflexión prospectiva sobre un mundo hipercomunicado, tecnologizado y conflictuado como el actual.



Una crisis global y quizá la mayor de nuestra generación fue el surgimiento de la pandemia del COVID19. En el Perú, expuso las consecuencias de la ocupación irregular y la incapacidad del Estado para proveer bienes y servicios básicos de calidad.

La pandemia del coronavirus planteó grandes desafíos a todo nivel, tanto para combatirla como para iniciar el camino de la recuperación económica y de la calidad de vida en el mundo para, cuando menos, regresar a las condiciones existentes antes del inicio de esa crisis sanitaria global. El desafío fue inmenso, y superarlo demandó de todos el mismo sacrificio que pidió Winston Churchill a los británicos en las horas más oscuras de un mundo amenazado por la insanía fascista de Hitler en los inicios de la segunda guerra mundial: “Solo puedo ofrecer sangre, sudor y lágrimas”.

Y es que, la mayoría de países del mundo debieron impulsar iniciativas de una magnitud no vista desde hace décadas y plasmarlas en un tiempo cortísimo pues -como afirmaba Harari- las personas y los gobiernos tuvieron que tomar las decisiones que darán forma a la economía, la política y la cultura que regirán en el mundo durante las próximas décadas. En múltiples ocasiones, lo debieron hacer sin esperar a tener toda la información que, en circunstancias normales, se habría requerido para determinar su viabilidad. Pero se necesitó, además, un compromiso mutuo de solidaridad y de sacrificio de todos los ciudadanos del mundo y un gran esfuerzo de cooperación de la gran mayoría de actores políticos, económicos y sociales. En suma, la sociedad global y sus líderes debieron hacer aquello que, hasta antes de esta gran crisis no estaban siquiera dispuestos a proponer, y a tomar riesgos incluso sin estar completamente seguros de sus consecuencias.

El éxito de estas decisiones dependía en gran medida de que puedan ser compartidas y legitimadas por el mayor consenso posible. En contra de este objetivo surgieron voces de políticos, líderes de opinión y seudocientíficos que, aprovechando la conmoción y el desconcierto de la humanidad frente a esta situación límite, difundían dudas infundadas sobre la manera en que se gestionaba la pandemia. A pesar de ello, y de la amplificación que las redes sociales le dieron a estos argumentos, la ciencia y la sensatez terminaron imponiéndose.

En nuestro país, el reto fue aún mayor. La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 puso en evidencia, una vez más, la grave disfuncionalidad de nuestras ciudades, el alto déficit de infraestructura, las consecuencias de la ocupación irregular del suelo y la producción informal de viviendas, la incapacidad del Estado para proveer bienes y servicios básicos de calidad y la inexistencia de mecanismos eficientes y transparentes para facilitar la colaboración entre actores públicos y privados. Asimismo, el enfrentamiento político dificultó notablemente que estos retos se abordaran de forma consensuada y bajo la perspectiva de políticas de Estado que trascendieran las gestiones gubernamentales.

A ello se sumó el hecho de que en el Perú siempre ha sido difícil alcanzar acuerdos que involucren al mayor número posible de actores políticos y sociales, como recomiendan Acemoglu y Robinson. En el transcurso de nuestra historia republicana, el diálogo y el consenso fueron perdiendo legi-

timidad, y se confundieron con el contubernio y la repartija. Quienes proponían el diálogo fueron acusados muchas veces de pretender la conformación de una asociación ilícita para delinquir.

En los años cincuenta del siglo pasado, el líder aprista Ramiro Prialé decía “Dialogar no es pactar” cuando inició contactos con sus opositores políticos más encarnizados buscando llegar a acuerdos que permitan la legalización de su partido, luego de varios lustros de proscripción. La frase de Prialé parece equívoca porque, cuando se trata de temas trascendentes, dialogar sin tener la sagacidad y la genuina intención de sacrificar posiciones para llegar a acuerdos, además de ser un ejercicio inútil, es inmoral. En realidad, esa expresión fue distorsionada, probablemente por quienes se oponían a ese diálogo político, mutilando la segunda parte que afirmaba “... y pactar no es claudicar”.

Al comprender esta frase de forma completa, se describe mejor las motivaciones de Prialé, que fue un hábil conciliador y un gran pactista, virtudes que puso a disposición del diálogo que se planteó para negociar algunos de los acuerdos políticos más relevantes que, con sus luces y sombras, se alcanzaron en el país en el siglo XX, entre ellos el que permitió constituir el Frente Democrático Nacional que llevó a la presidencia a Bustamante y Rivero en 1945 o el que dio origen a la Convivencia que convirtió a Manuel Prado en presidente en 1956. La suscripción de estos acuerdos generó una gran controversia, inclusive entre los partidarios de los firmantes, muchos de los cuales veían en ellos una rendición inaceptable frente al enemigo. Y fue esta oposición de los termocéfalos la que, poco a poco, fue minando la voluntad de consenso y la legitimidad de ambos regímenes, que terminaron en golpes de Estado: el de Odría en 1948 y el de Pérez Godoy en 1962.

Intentos posteriores por alcanzar pactos de Estado en nuestro país terminaron fracasando, como el que tuvo lugar en 1978 para recuperar la democracia luego de doce años de dictadura militar, o el Acuerdo Nacional suscrito en el 2002, luego de la caída del gobierno de Alberto Fujimori, con el objetivo de aprobar políticas de Estado a largo plazo buscando la concertación para el desarrollo del país.

Esta imposibilidad de alcanzar consensos llegó a su punto crítico en el año 2016 y se mantiene hasta la actualidad, periodo en el que el país ha tenido ocho presidentes de la República, de los cuales tres fueron vacados por el Congreso y dos obligados a renunciar. A ello se sumó el cie-

rrer del Parlamento en 2019 y un clima de polarización que ha debilitado la institucionalidad democrática e impedido la definición de políticas de Estado de largo plazo. Esta situación ha generado impactos negativos en la economía nacional, afectando su capacidad de crecimiento sostenido y la ejecución oportuna de inversiones públicas y privadas, a consecuencia de lo cual se ha registrado un incremento de la pobreza y de la criminalidad, factores que merman la confianza en el Estado de derecho y en la economía social de mercado, profundizando la fragmentación social y reduciendo los espacios de cohesión y entendimiento nacional.

El Pacto por la Construcción de un Perú Mejor es la prueba más tangible de que el diálogo es el instrumento más efectivo para establecer políticas de Estado sostenibles. Este Pacto es el resultado del esfuerzo conciliador que, desde el año 2015, ha llevado a CAPECO y a la FTCCP a trabajar propuestas conjuntas para abordar los problemas que afectan al sector construcción y actividades vinculadas, y a difundirlas entre los principales actores políticos, especialmente con ocasión de las campañas electorales presidenciales.

Desde su suscripción en 2022, este acuerdo ha sido expuesto sistemáticamente a líderes políticos, empresariales, sindicales, sociales y de opinión a través de los Desayunos de la Construcción efectuados a nivel nacional, con el auspicio de las Naciones Unidas y de Idea Internacional. Ambos gremios tienen el firme propósito de seguir trabajando para que esta interacción contribuya al perfeccionamiento de los objetivos del Pacto y que sus iniciativas se conviertan en políticas de Estado, lo que garantizará su sostenimiento en el largo plazo.

Aunque la tarea de modernizar el sector de construcción, vivienda, infraestructura y desarrollo urbano en el Perú parece muy difícil de alcanzar, la experiencia de diálogo que durante más de veinte años han impulsado conjuntamente la FTCCP y CAPECO sobre la base del respeto mutuo, el reconocimiento de la legitimidad de los intereses de la otra parte y la capacidad de renunciar a lo accesorio para preservar lo verdaderamente trascendente, permite mantener la esperanza de que el consenso puede ser posible aun entre grupos sociales que representan intereses distintos y, no pocas veces, contrapuestos. Esta fructífera relación puede resultar inspiradora para que otros sectores de la sociedad peruana apuesten por el diálogo como instrumento de progreso y bienestar.

Un llamado a la acción

La situación descrita anteriormente evidencia los graves problemas estructurales que afectan a nuestro país, pero, al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que al Perú se le abren grandes oportunidades para fortalecer su economía y ampliar el bienestar social a todos los ciudadanos. Ello es posible gracias a las riquezas naturales con que cuenta, su ubicación estratégica en el Océano Pacífico -la zona de mayor dinamismo productivo y comercial del mundo-, y su potencial competitivo en sectores como la minería, la agroindustria, la pesca, la industria textil, el turismo, la medicina, la gastronomía, la forestería y la construcción, principalmente.

El Perú vive estos tiempos convulsos aunque a la vez esperanzadores, cuando acaba de celebrar el Bicentenario de la Batalla de Ayacucho que selló nuestra independencia y la de Iberoamérica, y cuando falta menos de ocho años para conmemorar los quinientos años del encuentro entre europeos, africanos e indígenas que se inició en el norte de nuestro territorio, y que fue el origen del mestizaje y de la simbiosis cultural que son los signos distintivos de la peruanidad y constituyen los factores clave para competir en una economía globalizada.

Superar la crisis múltiple que padecemos los peruanos y comenzar a aprovechar las potencialidades de las que dispone el país, exige contar con una agenda común y de largo plazo, que sea producto de un amplio consenso entre la sociedad y el Estado, instrumentada en planes y políticas públicas que trasciendan los periodos gubernamentales y sean resilientes frente a las vicisitudes de la coyuntura.

Alcanzar y sostener esta agenda común requiere de un Pacto Económico, Social e Institucional, al que se deberán adherir todos los actores sociales, económicos y políticos que acepten que la democracia republicana, la economía social de mercado, la multiculturalidad y la plena vigencia del Estado de Derecho son las bases constitutivas de la nación peruana.

En numerosos países, el pacto se ha consolidado como una herramienta eficaz para superar etapas de crisis y promover consensos sostenibles. No es necesario remitirse a tiempos remotos para encontrar ejemplos de cómo el consenso puede transformar grandes crisis en oportunidades para una comunidad o un país. Andrés Oppenheimer en Cuentos Chinos describe cómo un acuerdo social entre

trabajadores, empresarios y el Estado fue uno de los factores clave del llamado “milagro irlandés” que convirtió a Irlanda en el país europeo con mayores ingresos per cápita en quince años. Oppenheimer comienza describiendo a los irlandeses como herederos de una gran cultura literaria y musical, pero también poco afectos a la disciplina. Los imagina muy similares a los latinoamericanos.

Irlanda es un país que cuenta con poco más de cinco millones de habitantes, cuya historia ha estado plagada de grandes crisis económicas que provocaron masivas migraciones, a tal punto que, en el año 2000, solo en Estados Unidos vivían treinta y seis millones de irlandeses o descendientes de migrantes que llegaron de la isla. En 1987, en medio de una aguda crisis económica, Charles Haughey es elegido Primer Ministro, cargo que ya había ocupado entre 1979 y 1982, periodo en el que aplicó una política populista que fue una de las causas de la crisis que debía enfrentar en su segundo periodo. Lo singular es que Haughey llegó por segunda vez al poder con un nuevo programa populista, contrario a la política de apertura y reducción del Estado que exigía la gravedad de la crisis. Haughey debió aplicarla a pesar de que iba contra sus propuestas políticas previas y lo hizo, según su propia declaración, por una imperiosa necesidad de supervivencia económica.

Pero Haughey entendió que, para que el plan económico tuviera éxito, era necesario el apoyo de la sociedad irlandesa, que estaría más dispuesta a sacrificarse si es que entendía que todos se iban a comprometer en el mismo propósito. Planteó entonces la suscripción de un acuerdo social entre trabajadores, empresarios y el Estado que hiciera explícitos esos compromisos mutuos.

De esta forma, según Oppenheimer, los sindicatos irlandeses aceptaron moderar sus pretensiones de aumentos salariales y de otros beneficios laborales; el gobierno redujo los impuestos a las empresas, y éstas se comprometieron a no despedir trabajadores. El acuerdo tenía una vigencia de tres años, pero se renovó todavía con Haughey en el gobierno y luego dos veces más con otros gobernantes. Según Alberto Pontoni, los dos primeros acuerdos estuvieron dirigidos a controlar la crisis económica, mientras que los dos siguientes priorizaron el marco de la integración europea y la cooperación entre empresas. En el año 2000, Irlanda ya

era “el tigre celta”, importante destino de inversiones y de migrantes en busca de trabajo en el país que iba camino a ser el más rico de Europa.

Sin embargo, Irlanda cayó en la trampa de las hipotecas basura y de la especulación inmobiliaria que se hizo crisis mundial en el 2008. Junto con Portugal, España y Grecia integró el grupo conocido despectivamente como el de los PIGS (por sus iniciales en inglés), y el país parecía condenado a la enésima crisis de su historia. A pesar de ello, los irlandeses habían desarrollado una cultura del consenso y de la planificación con objetivos, fortalezas que le sirvieron para que en 2013 fuera el primero de los países europeos en salir de la recesión.

En etapas previas, Charles Haughey, uno de los artífices de esta profunda transformación de su país, había sido acusado de graves delitos cometidos durante sus mandatos y murió en 2006 víctima del cáncer. Estos hechos ponen de relieve que incluso un país pequeño, gobernado por políticos populistas y desprolijos, puede superar una crisis tan profunda que amenace su existencia misma, siempre que se provea de instrumentos de planificación razonables cuya implementación tenga la aceptación y el compromiso explícitos de la sociedad.

Años más tarde, Irlanda debió activar nuevamente este espíritu de consenso para sobrellevar los efectos del retiro del Reino Unido de la Unión Europea (UE) y, al poco

tiempo, para mitigar las consecuencias de la pandemia del COVID-19. Su condición de miembro de la Comunidad Europea favoreció estos propósitos puesto que, en medio de esa crisis, la UE logró consolidar una respuesta conjunta sin precedentes, demostrando que la cooperación y el diálogo pueden ser la base para superar enormes dificultades. El 27 de mayo de 2020, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, presentó el programa Next Generation EU, concebido como un plan integral para impulsar la recuperación económica y social del continente. De igual modo, el acuerdo alcanzado entre los jefes de Estado y de Gobierno el 21 de julio de 2020 simbolizó un ejemplo de unidad y consenso en favor del bien común, al poner por delante los intereses colectivos frente a la adversidad.

Otro caso relevante de un país que alcanzó un acuerdo político y social plural para superar una coyuntura crítica se dio en España tras la muerte del dictador Francisco Franco en 1975. El gobierno autoritario, instaurado en 1936 tras la Guerra Civil, provocó un prolongado aislamiento internacional, un notable atraso económico respecto del resto de Europa y una profunda fractura social heredada del conflicto bélico.

Mediante los Pactos de la Moncloa de 1977, representantes de todo el espectro político español -desde los herederos del franquismo hasta el Partido Comunista- junto con las principales organizaciones sindicales y gremios empresariales, lograron sentar las bases de un vasto consenso nacional. Dichos acuerdos permitieron aprobar una nueva Constitu-



ción en el año 1978, estabilizar la economía, controlar la inflación y encaminar al país hacia una transición democrática ordenada.

Posteriormente, este espíritu de concertación se consolidó con la firma de otros acuerdos fundamentales, como el Acuerdo Básico Interconfederal (1979), el Acuerdo Marco Interconfederal (1980) y el Acuerdo Nacional de Empleo (1981), que definieron políticas económicas y laborales sostenibles en el nuevo contexto democrático. Finalmente, España logró integrarse a la Comunidad Económica Europea en 1986 y consolidarse, en el año 2000, como la décimo primera economía del mundo, en un marco de estabilidad política y libertad.

Un tercer ejemplo de cómo una sociedad logró alcanzar un amplio acuerdo nacional tuvo lugar en Chile, con la Concertación de Partidos por la Democracia, que permitió una salida ordenada del gobierno militar de Augusto Pinochet. Este proceso se inició con el Plebiscito del “No” de 1988, que rechazó su continuidad en la presidencia y marcó el inicio de la transición hacia la democracia.

Pinochet había asumido el poder el 11 de septiembre de 1973, tras el golpe de Estado que derrocó al presidente Salvador Allende, instaurando una dictadura que se extendió por más de dieciséis años. La Concertación reunió a antiguos adversarios políticos —socialistas, demócrata-cristianos y liberales— que, pese a sus diferencias históricas y a la fractura provocada por el golpe y sus consecuencias, lograron unirse en torno a un objetivo común: poner fin al régimen militar y reconstruir la institucionalidad democrática chilena.

A partir de 1990, la Concertación se consolidó como una amplia coalición política y social que gobernó Chile durante más de dos décadas, estableciendo un modelo de estabilidad democrática, crecimiento económico sostenido y significativa reducción de la pobreza, además de impulsar políticas sociales de largo alcance. Este esfuerzo por gobernar a través del consenso también fue respetado durante los dos periodos del presidente conservador Sebastián Piñera, que mantuvo las bases y profundizó los logros alcanzados de las políticas implementadas, a pesar de que su partido no formaba parte de esa coalición de gobierno.

Sin embargo, la polarización política y el descontento de la ciudadanía derivaron en una fuerte crisis institucional en 2019, agravada por los efectos sociales de la pandemia, lo que puso en jaque la estabilidad del segundo gobier-

no de Piñera. Para salir de esa difícil coyuntura, la gran mayoría de partidos políticos volvieron a recurrir al diálogo y suscribieron el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, conocido como Pacto por Chile, como una vía democrática para canalizar las demandas ciudadanas y promover una nueva Carta Magna. Si bien el proceso constitucional posterior no logró concretar un consenso en torno a un nuevo texto constitucional, este esfuerzo permitió reducir la tensión social y restablecer en parte la estabilidad política del país.

Otro caso que ejemplifica con claridad la importancia del diálogo y la concertación para superar coyunturas críticas es el de Uruguay, cuya experiencia demuestra que incluso en contextos de profunda división política y social es posible alcanzar acuerdos sostenibles en beneficio del país. El llamado Pacto del Club Naval, suscrito el 3 de agosto de 1984, puso fin a once años de dictadura cívico-militar, que interrumpió una democracia estable mantenida durante casi cuatro décadas. En ese contexto, el entonces presidente Juan María Bordaberry, junto con las Fuerzas Armadas, disolvió el Parlamento el 27 de junio de 1973, en medio de una profunda crisis provocada por el enfrentamiento entre las fuerzas del Estado y grupos subversivos como el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros, dando inicio a un régimen autoritario bajo control militar.

El Pacto del Club Naval representó un acuerdo político entre los mandos militares y las principales fuerzas políticas uruguayas -el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Frente Amplio- que estableció una transición ordenada hacia la democracia. El acuerdo contempló la convocatoria a elecciones generales, la liberación de presos políticos y una amnistía tanto para los militares como para los subversivos. Sus compromisos fueron posteriormente ratificados mediante un referéndum, consolidando la legitimidad del proceso democrático.

A casi cuarenta años de aquel pacto, la democracia uruguaya se mantiene como una de las más sólidas y estables de la región. Desde entonces, el país ha experimentado plena alternancia política, con gobiernos de diversas corrientes ideológicas, entre ellos el del expresidente José Mujica, exintegrante del movimiento guerrillero Tupamaros, cuya elección simbolizó la madurez democrática alcanzada por la sociedad uruguaya.

Las experiencias de Irlanda, España, Chile y Uruguay pueden servir de modelo para superar el profundo debilita-

miento que viene afectando a la democracia peruana desde hace más de una década. En nuestro país, la situación es más compleja porque los partidos políticos han perdido su rol de intermediación entre las expectativas de los ciudadanos frente al Estado.

La fragilidad de las organizaciones políticas hace indispensable que otras instituciones sociales, entre ellas, los gremios empresariales, profesionales y sindicales tomen la iniciativa para debatir y consensuar las soluciones a los principales problemas que afectan a nuestro país.

Teniendo en cuenta esta situación, hace dos años, la FTCCP y CAPECO buscaron el concurso de otros gremios empresariales y sindicales (CONFIEP, Cámara de Comercio de Lima, Sociedad Nacional de Industrias, ADEX, AGAP y CGTP) para constituir el Comité contra la Delincuencia y por la Paz, con el propósito de consensuar medidas concretas para abordar eficientemente la problemática de la inseguridad ciudadana y de la violencia delictiva, las cuales fueron alcanzadas a las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo.

CAPECO y la FTCCP consideran que el Pacto suscrito para el sector construcción y la metodología de diálogo aplicada podrían servir como punto de partida y modelo para la puesta en marcha del Pacto Económico, Social e Institucional que propugnan para el país y cuya discusión deberá iniciarse a la brevedad, teniendo en cuenta que en pocos meses se dará inicio a las campañas electorales en las que los peruanos elegiremos a quienes se harán cargo de los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el quinquenio 2026 - 2031, así como de los gobiernos regionales y locales entre el 2026 y el 2030.

Este gran pacto nacional debería constituirse en el fundamento de la acción estatal durante los próximos veinte años, debiendo comprometerse quienes accedan al poder a partir del año 2026 a incluir las propuestas de este acuerdo en sus planes de gobierno, y a buscar el consenso para modificarlas en caso de que las circunstancias que sobrevengan en el futuro así lo justifiquen.

CAPECO y la FTCCP consideran que, dentro de los propósitos de este Pacto Económico, Social e Institucional, se incluyan cuando menos los siguientes:

- Una reforma político-electoral que permita fortalecer el modelo democrático, restituyendo el balance entre

los poderes del Estado, mejorando los mecanismos de elección para incrementar la representatividad de las autoridades, y procurando una efectiva descentralización.

- Un plan de mediano plazo para recuperar el crecimiento acelerado y sostenido de la economía y del empleo, basado en el estímulo a la inversión privada, la diversificación del comercio exterior, la eficiencia en la gestión estatal, la formalización del trabajo y la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas a las grandes cadenas de producción.
- Un nuevo modelo para la política social del Estado, priorizando la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, en tanto factores clave para la mejora de las condiciones de vida y la generación de oportunidades de progreso de los ciudadanos, así como para el incremento de la competitividad del país.
- Una estrategia efectiva de seguridad ciudadana, orientada a dismantelar a las economías criminales que son las principales responsables de la violencia social y que, por su infiltración en el aparato estatal y el dominio que ejercen sobre parte del territorio nacional, constituyen una amenaza creciente a la gobernabilidad y al sistema democrático.

CAPECO y la FTCCP consideran que del consenso entre la sociedad y el Estado surgirán las respuestas factibles y duraderas a los grandes problemas del país, que permitirán a todos los peruanos aspirar a una vida plena y libre. El mensaje transmitido a través de este libro es un llamado a la acción por el Perú y su futuro, al que todos están convocados y del que nadie debe sentirse excluido. El Pacto Económico, Social e Institucional que ambas entidades proponen, debe ser el inicio de ese gran esfuerzo nacional por hacer realidad el anhelo que los próceres de la independencia nos legaron hace doscientos años, el de forjar una patria firme y feliz por la unión.

Hoy, cuando el país y el mundo atraviesan una vez más una coyuntura crítica, los peruanos tenemos la obligación y la urgencia de intentar lo impensado: dejar de lado nuestras limitaciones y egoísmos para mirar el bosque y no solo el árbol. No será una tarea fácil ni de resultados inmediatos, pero, parafraseando la célebre consigna de Herbert Marcuse -convertida en lema por los jóvenes franceses que desafiaron al mundo en mayo de 1968-, los constructores de esta nación decimos: "Seamos realistas, hagamos lo imposible."



✓ Nueva plataforma

Plataforma de inteligencia comercial para el sector de la construcción

Accede a información confiable y estructurada de proyectos a nivel nacional, que facilita la identificación de oportunidades y la toma de decisiones comerciales en el sector construcción y actividades relacionadas.



Infraestructura pública

Proyectos de inversión pública que permiten hacer seguimiento desde su adjudicación hasta su ejecución.



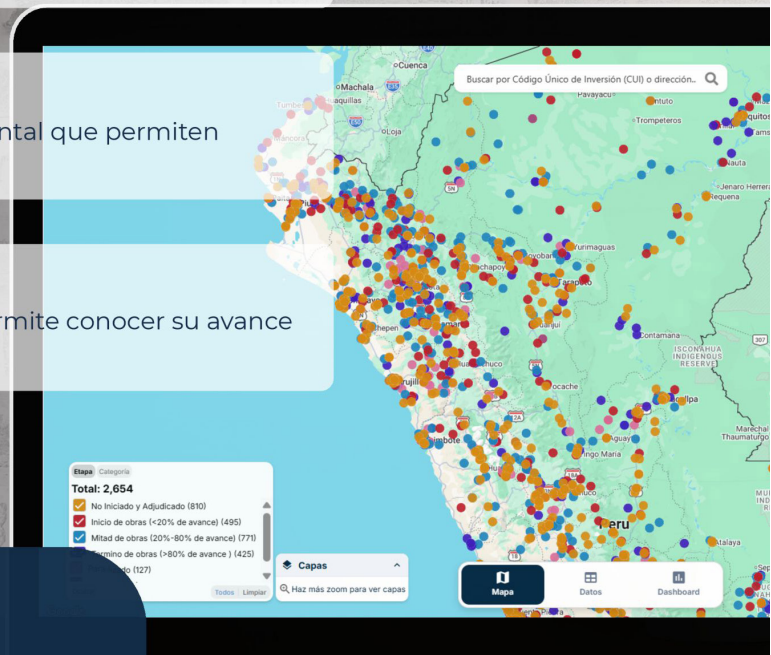
Proyectos del SEIA

Proyectos en evaluación ambiental que permiten anticipar futuras inversiones



Vivienda y edificaciones

Proyectos inmobiliarios que permite conocer su avance de obra y nivel de mercado



Contáctanos



tatiana.galvez@in-data.cl



(+51) 949 351 438



in-data.lat



Convertimos datos en decisiones inteteligentes

Consultora con presencia en Chile y Perú, creada como spin-off de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC).

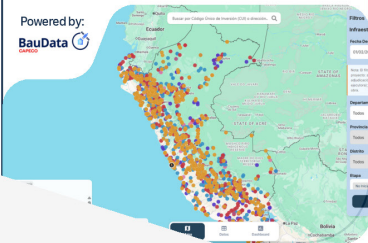


Tres verticales de servicios para acompañar a tu organización en sus desafíos y oportunidades



CapeBau

Plataforma de Inteligencia Comercial con datos de proyectos georeferenciados, avance de obras y contactabilidad para anticiparte al mercado de la construcción.



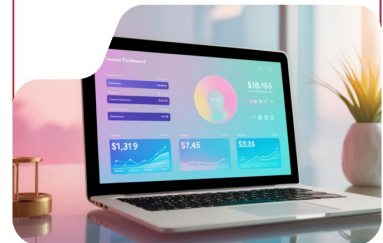
Sostenibilidad, Cambio Climático y Energía

Gestión ambiental y energética, descarbonización y adaptación para reducir costos, emisiones y cumplir normativas, generando impacto positivo y sostenible



Customer & Market Insights

Estudios y analíticas para entender a tus clientes y mercados, mejorar experiencias, fidelizar y potenciar el crecimiento de tu negocio



Contáctanos

y conversemos sobre cómo podemos generar impacto juntos

tatiana.galvez@in-data.cl

[\(+51\) 949 351 438](tel:+51949351438)

in-data.lat





CAPECO

Cámara Peruana de la
Construcción

Síguenos: [/capecoperu](#)



Nos unimos por una construcción **RESPONSABLE Y FORMAL**

Afíliate al gremio empresarial líder
del **Sector Construcción**

CONTÁCTENOS:  +51 943 288 853

 comercial@capeco.org

 www.capeco.org

MAESTRÍA

Especializada | Presencial



centrum
PUCP
ESUELA PARA
LOS BUENOS
NEGOCIOS

GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS E INMOBILIARIAS



GESTIONA CON ÉXITO CADA FASE
DE UN PROYECTO INMOBILIARIO Y
CONVIÉRTETE EN UN LÍDER DEL SECTOR

STAGE 
INTERNACIONAL

PERÚ  MADRID

WEEKEND SEMANA INMOBILIARIA ÚNICA EN MADRID



UNIVERSIDAD
POLITÉCNICA
DE MADRID

Más Información:

 932-077-419

 lizbeth.alvaradoa@pucp.edu.pe

68 Años al Servicio
de la Construcción y del País



Construyendo Comunidad