



INFORME ECONÓMICO DE LA CONSTRUCCIÓN

Nº11 - Diciembre 2016



CAPECO

Cámara Peruana de la Construcción





CAPECO

Cámara Peruana de la Construcción

El Informe Económico de la Construcción - **IEC** es una publicación del Instituto de la Construcción y el Desarrollo-ICD 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 www.capeco.org/iec

COMITÉ EDITORIAL

Arq. Ricardo Arbulú Soto

Ing. Enrique Pajuelo Escobar

Ing. Juan Carlos Tassara García

Dr. Ricardo Manrique Daemisch

Ing. Guido Valdivia Rodríguez

COORDINADOR GENERAL

Mg. Alonso León Siu

COLABORADORES

Mkt. Lizette Alcalá Gutiérrez

Ing. Herles Loayza Casimiro

Ing. José Luis Ayllón Carreño

Lic. Germán Loyaga Aliaga

David Moreno Lazo

FECHA DE PUBLICACIÓN

Diciembre 2016

Fotos de Portada:

Conjunto Residencial Los Parques del Agustino, Lima - Perú
Fuente: Pag. 146 Libro "La fórmula para una mejor ciudad"
www.unamejorciudadesposible.com/libro/DEL-AGUSTINO

Panorámica de la Ciudad de Cajamarca - Perú
Fuente: Pag. 12 Libro "La fórmula para una mejor ciudad"
www.unamejorciudadesposible.com/libro

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
TENDENCIAS	
Segmentos de la actividad constructora difieren en sus perspectivas al cierre del 2016	6
INDICADORES	
Resultado del PBI Construcción más negativo de lo esperado	13
EDIFICACIONES	
¿Cómo producir medio millón de viviendas formales en cinco años?	17
INFRAESTRUCTURA	
Situación y perspectivas de la infraestructura penitenciaria en el Perú	29
MERCADOS	
La Industria de Cables Eléctricos para la Construcción	38



INFORME ECONÓMICO DE LA CONSTRUCCIÓN

Nº 11 - Diciembre 2016



CAPECO

Cámara Peruana de la Construcción

Presentación

La presente edición del Informe Económico de la Construcción (IEC) desarrolla diversos temas de interés del sector.

En un inicio, se describen las expectativas de las empresas del sector sobre el desempeño de la actividad constructora en el sexto bimestre y al cierre del año 2016. Asimismo, se analizan temas como las perspectivas respecto al desempeño por tipo de construcción, nivel de inversión, ventas y precios de proyectos inmobiliarios, nivel de precios de materiales de construcción y resultados de opinión de los empresarios relacionados a temas de coyuntura.

En segundo término, se muestra el análisis del desempeño logrado en la construcción y de la economía en general hasta el mes de Octubre del presente año, entre lo que se repasa el desempeño de los componentes principales que llevan al resultado general del sector, la evolución de precios de los insumos y los niveles de inversión.

Asimismo, en el artículo del segmento de edificaciones se desarrolla un análisis exhaustivo sobre los pasos a seguir para alcanzar la producción de medio millón de viviendas formales en los próximos cinco años.

Por otro lado, el estudio de la infraestructura penitenciaria en el Perú, realiza un diagnóstico de su situación, ubicándolo dentro del escenario latinoamericano. Asimismo, se describe la conformación del sistema nacional, la calidad y la planificación de la infraestructura de cárceles, como también, los campos de acción para su desarrollo.

En último término, el Informe presenta un análisis detallado acerca de la situación de industria de los cables eléctricos para la construcción en nuestro país, en el cual se consideran indicadores claves como niveles de consumo interno, producción, importaciones, niveles de precios, entre otros.

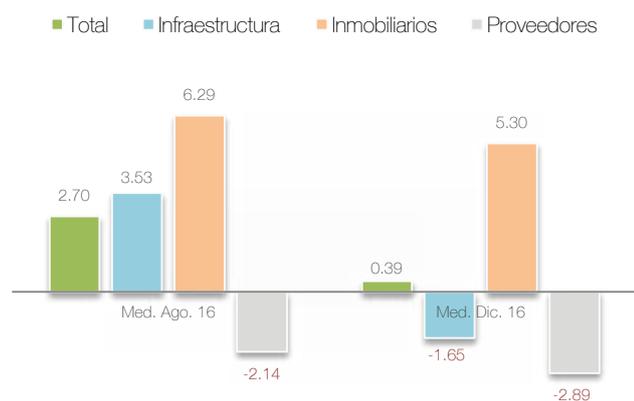
Mg. Alonso León Siu
Coordinador General del IEC

Encuesta sobre expectativas en el sector construcción

Segmentos de la actividad constructora difieren en sus perspectivas al cierre del 2016

La medición que periódicamente realiza CAPECO, en su onceava edición, presenta que las empresas encuestadas señalaron haber tenido un leve crecimiento (0.39%) de sus operaciones en el quinto bimestre del presente año respecto al mismo periodo del año anterior, y que resultó menor al que ellas esperaban en la medición previa de agosto (2.70%). Las promotoras inmobiliarias impulsaron principalmente el resultado mencionado; a diferencia de los constructores, quienes incluso tuvieron un desempeño un tanto negativo en contraposición con su expectativa positiva inicial (ver Gráfico N°1).

GRÁFICO N° 1: COMPARATIVO ENTRE SITUACIÓN ESPERADA Y REAL DEL NIVEL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS (Tercer bimestre 2016 vs. Tercer bimestre 2015)



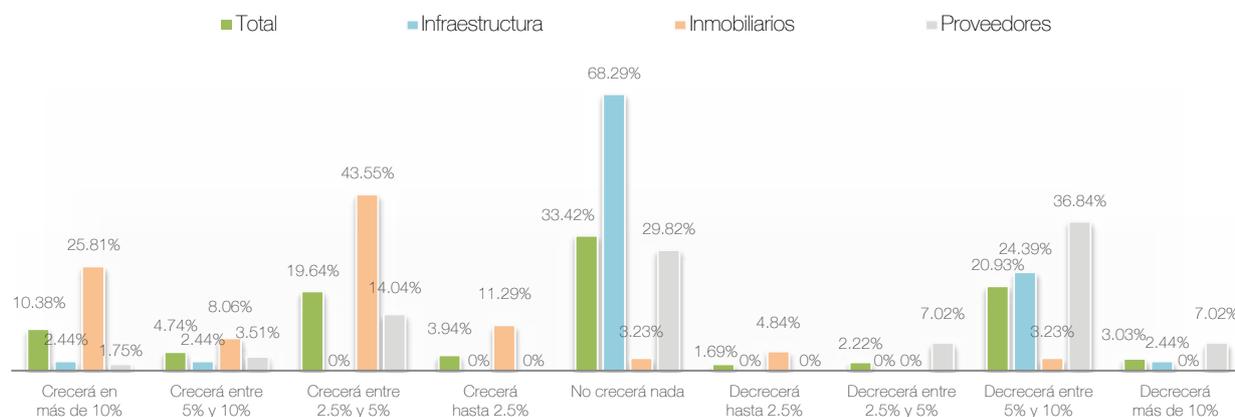
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

Como se muestra en el Gráfico N°2, al analizar por rangos de nivel de operaciones, se observa que los resultados son divididos, entre las empresas que presentaron un mejor desempeño que el mismo periodo del 2015 (38%), aquellas que no tuvieron variación (33%) y las que sufrieron una retracción (29%). En esta línea, el 15% de entrevistados precisó que las ventas del quinto bimestre de este año se incrementaron más de 5% respecto al 2015, mientras que en el caso de un 24% de empresas se redujeron más de 5%. Cabe indicar que, por su parte, el 34% de promotoras inmobiliarias indicó que sus operaciones han aumentado más de 5%, para un 68% de constructores, sus ventas no variaron; mientras que 44% de proveedores mencionó que tuvo una disminución mayor a 5%.

Las perspectivas al sexto bimestre del 2016 (0.91% de crecimiento) son ligeramente más optimistas respecto al mismo periodo del 2015 y al quinto bimestre del presente año, aunque persiste la proyección de decrecimiento de parte de los constructores y proveedores (ver Gráfico N°3). Por otro lado, el 46% de encuestados sostiene que las ventas en este último bimestre del año han sido mejores a las de igual periodo del 2015. Los promotores inmobiliarios se muestran más confiados en un desempeño positivo en el corto plazo: un 90% de ellos cree que su facturación mejorará, frente a los constructores y proveedores con un 27% y 19% respectivamente.

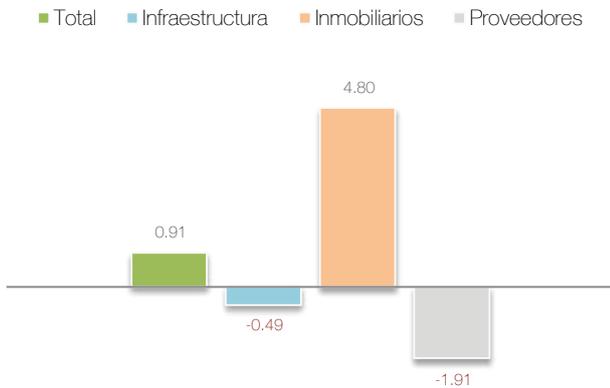
GRÁFICO N° 2: SITUACIÓN REAL SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS (Quinto bimestre 2016 vs. Quinto bimestre 2015)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

GRÁFICO N° 3: PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS
[Sexto bimestre 2016 vs. Sexto bimestre 2015 - En %]



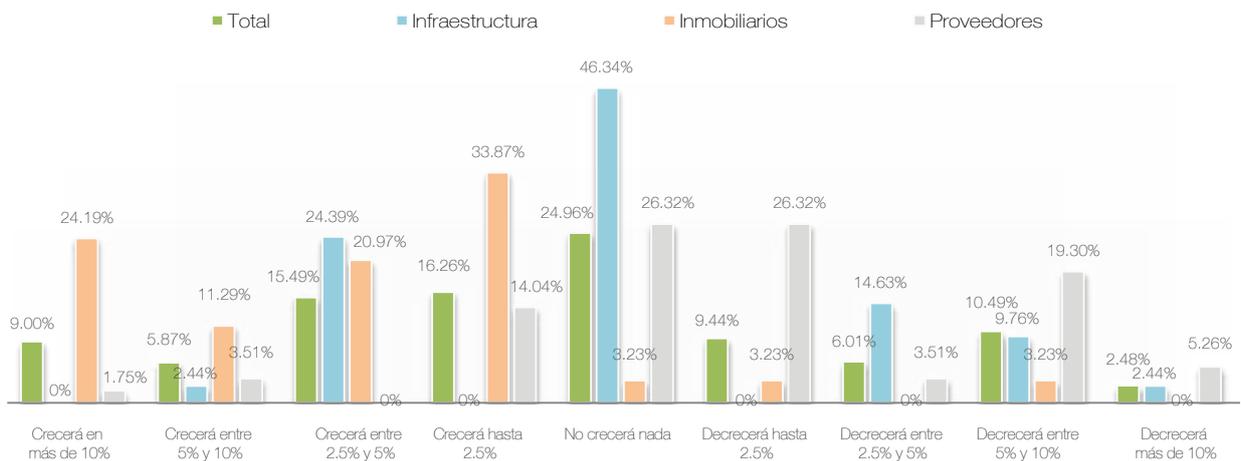
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

Asimismo, el 25% de empresas encuestadas espera que sus ventas se mantengan, aunque entre los constructores esta proporción es algo mayor (46%). Finalmente, el 24% restante cree que sus ventas decrecerán, situación con mayor incidencia en los proveedores (54%) (ver Gráfico N°4).

En cuanto al desempeño anual de las operaciones, las empresas investigadas esperan que las ventas del 2016 se incrementen en 0.83% respecto al año anterior, siendo la más baja expectativa expresada respecto a las mediciones realizadas durante el 2016. Por su parte, el único segmento que impulsa esta orientación positiva es el de promotores inmobiliarios con 5.32% (ver Gráfico N°5 y N°6).

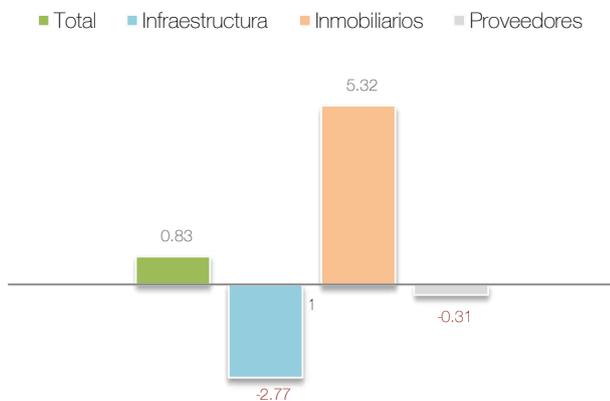
GRÁFICO N° 4: PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS POR RANGOS
[Sexto bimestre 2016 vs. Sexto bimestre 2015]



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

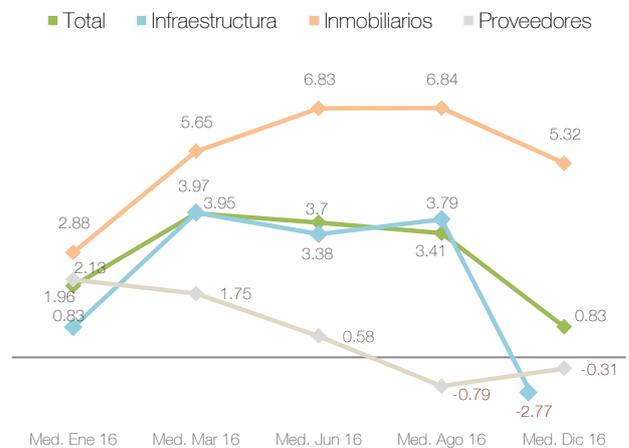
GRÁFICO N° 5: PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA EL AÑO 2016 RESPECTO AL 2015 (En %)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

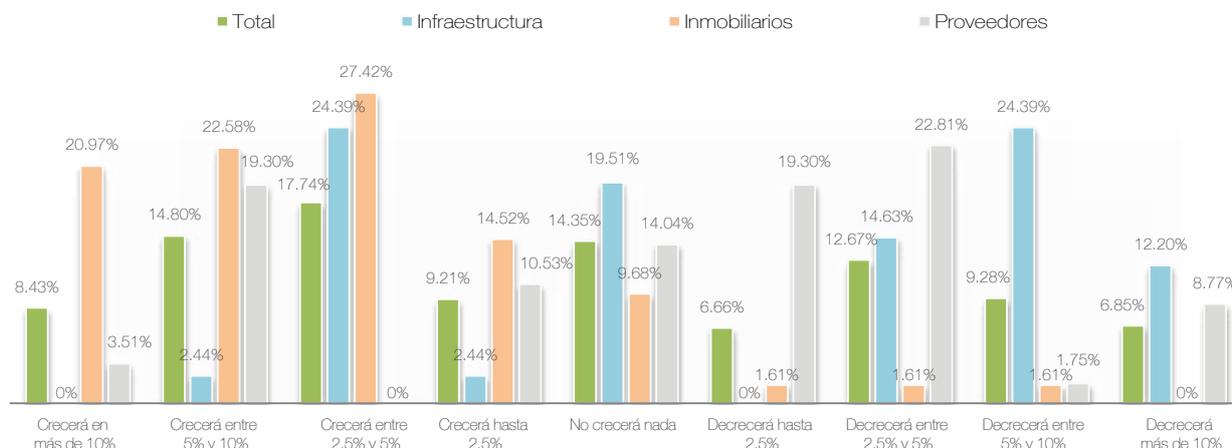
GRÁFICO N° 6: EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES DEL AÑO 2016 RESPECTO AL 2015 (En %)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

GRÁFICO N° 7: PERSPECTIVAS SOBRE EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA EL AÑO 2016 RESPECTO AL 2015 POR RANGOS



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

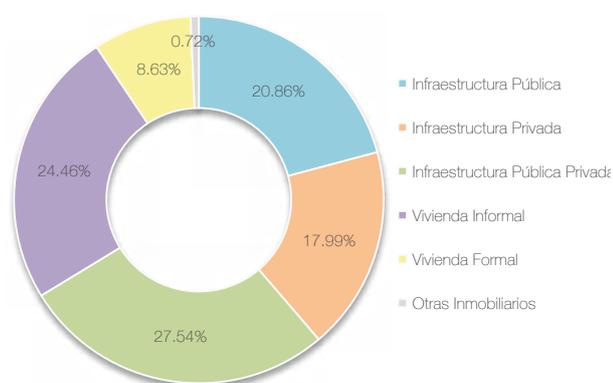
Elaboración: CAPECO

A nivel grupal, también se observa que los constructores y promotores inmobiliarios entrevistados redujeron sus proyecciones de ventas en el presente año respecto a las tres encuestas anteriores, mientras que los proveedores indican que sus ventas se reducirían en menor magnitud que lo comentado en la medición previa. En el presente estudio, el 50% de empresas consultadas considera que en el 2016 se presentará un avance mayor que en el 2015, existiendo incluso un 23% de ellos que afirma que este incremento será superior a 5%. Cabe indicar que un 85% de promotores inmobiliarios comparten esta proyección optimista. Por el contrario, el 35% de entrevistados cree que sus ventas se reducirán, aunque entre los constructores y proveedores con una mayor proporción (50% en cada grupo). El 25% restante espera que sus ventas no sufran variación alguna respecto al año anterior (ver Gráfico N°7).

En lo que respecta a los rubros de la construcción que crecerán más en el año 2016, los entrevistados de los tres segmentos de la construcción consideran que la infraestructura pública será la que presentará un mayor dinamismo (2.75), manteniendo la ubicación de la medición anterior. A continuación, aparecen las obras de infraestructura privada, pasando de la quinta posición con 3.40 a la segunda casilla con un 2.94 en el presente informe. En la tercera posición se ubican las obras de infraestructura público-privadas con un puntaje de 3.09, el cual es mayor a comparación de la medición anterior (en anterior medición obtuvo un puntaje de 3.28). De otro lado, se ha presentado una significativa reducción de la percepción del dinamismo del sector de la vivienda informal que ocupa el cuarto lugar en esta medición, después de haber sido el segundo en el último estudio, bajando su calificación de 2.88 a 3.12 (ver Gráfico N°8).

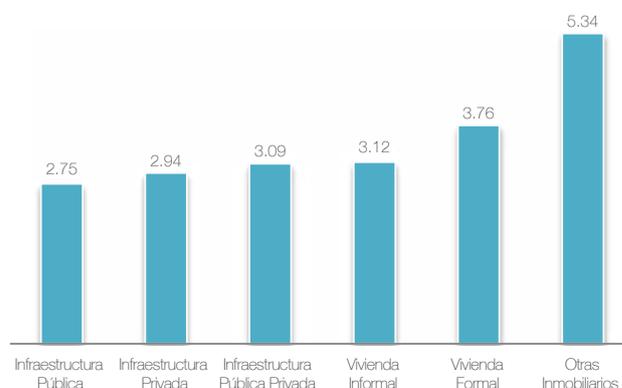
GRÁFICO N° 8: PERSPECTIVAS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LOS DIFERENTES TIPOS DE CONSTRUCCIÓN EN EL 2016 RESPECTO AL 2015

TIPO DE CONSTRUCCIÓN QUE MÁS CRECERÁ EL 2016 -primera mención-



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

TIPO DE CONSTRUCCIÓN QUE MÁS CRECERÁ EL 2016 -orden promedio-

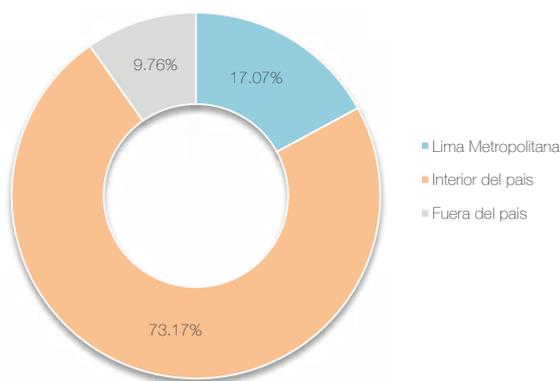


Elaboración: CAPECO

Obras de Infraestructura

Respecto a la distribución geográfica de sus ingresos en lo que va del presente año, las constructoras indicaron que el 73% provienen del interior del país (en la medición anterior era 87%), mientras que un 17% corresponden a obras localizadas en Lima Metropolitana y solo un 10% a proyectos ejecutados en el extranjero (ver Gráfico N°9).

GRÁFICO N°9: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS CONSTRUCTORAS, POR ÁREA GEOGRÁFICA

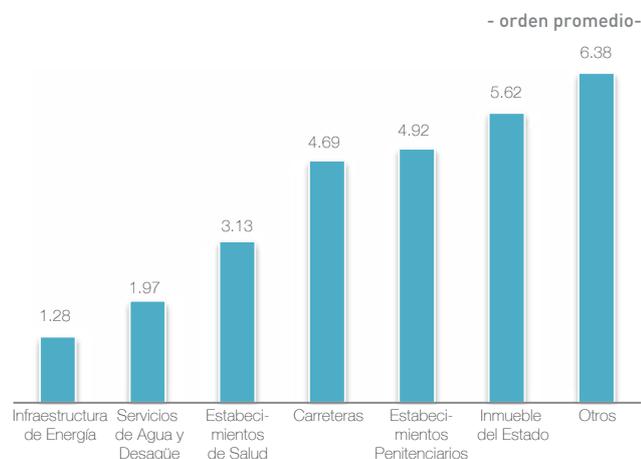


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

En cuanto al tipo de iniciativa privada que se presenta mayor interés de desarrollo, los constructores encuestados se inclinan en primer lugar por la infraestructura de energía con un puntaje de 1.28, manteniendo la ubicación de la medición anterior (2.24). A continuación, aparecen los proyectos de servicios de agua y desagüe (1.97) y la construcción y operación de establecimientos de salud (3.13), que ambos casos conservan sus ubicaciones respecto a los resultados del informe anterior (ver Gráfico N°10).

GRÁFICO N°10: TIPOS DE PROYECTOS MÁS SUSCEPTIBLES DE SER DESARROLLADOS MEDIANTE INICIATIVAS PRIVADAS



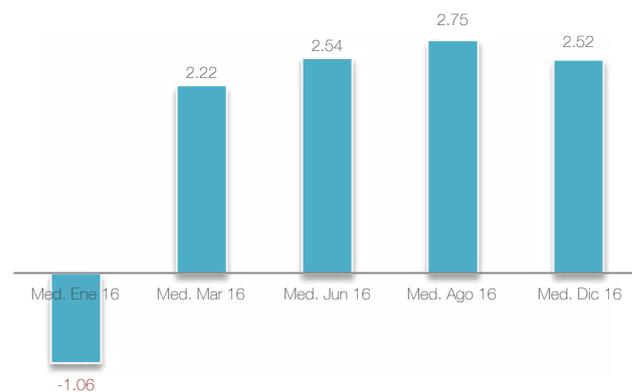
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

Mercado Inmobiliario

Los promotores inmobiliarios esperan que los precios de las viviendas se incrementen en 2.52% en promedio el año 2016 respecto al 2015, lo que representa el menor crecimiento respecto a lo manifestado desde los tres últimos estudios (en junio y agosto del 2016 se estimaban crecimientos de 2.54% y 2.75% en promedio respectivamente) (ver Gráfico N°11).

GRÁFICO N° 11: EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE LAS VIVIENDAS (EN SOLES) EN EL 2016 RESPECTO AL 2015 (En %)



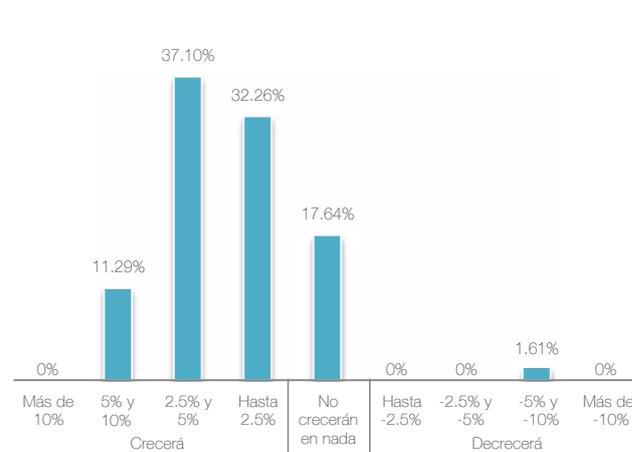
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

En esta medición, el 69% de promotoras estimó que el incremento será moderado (menor a 5%) mientras que un 18% señaló que los precios no variarán (ver Gráfico N°12).

En cuanto al nivel de inversión en nuevos proyectos inmobiliarios, los promotores esperan un crecimiento promedio de 4.78% en el 2016 respecto al periodo anterior; debiendo

GRÁFICO N° 12: EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE LAS VIVIENDAS (EN SOLES) EN EL 2016 RESPECTO AL 2015

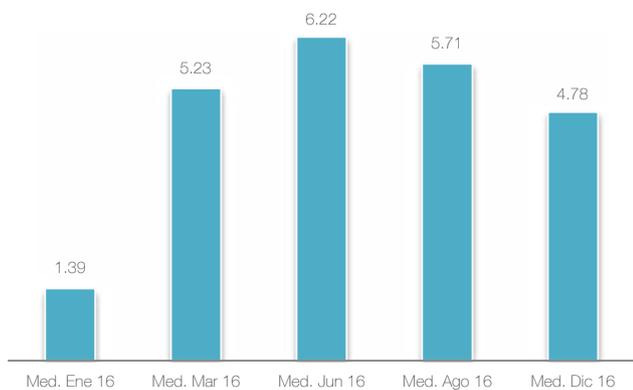


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

señalarse que representa la menor expectativa de incremento desde las cuatro últimas mediciones (ver Gráfico N°13).

GRÁFICO N° 13: EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE INVERSIÓN EN NUEVOS PROYECTOS EN EL 2016 RESPECTO AL 2015 (En %)

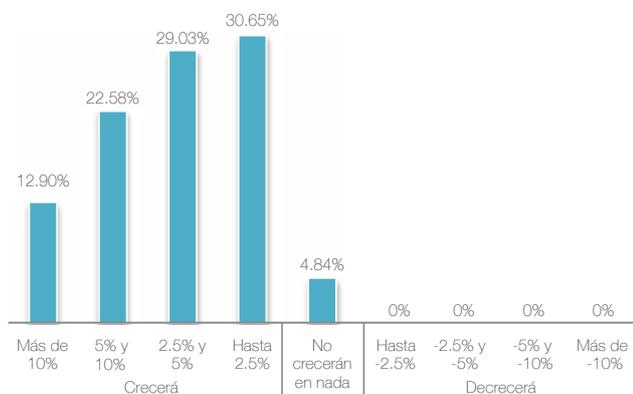


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO Elaboración: CAPECO

Por su parte, el 95% de promotoras considera que en el presente año se presentará un avance mayor que en el 2015, existiendo incluso un 36% que afirma que este aumento será superior a 5%. Sólo el 5% de los entrevistados espera que no varíe el comportamiento de la inversión (ver Gráfico N°14).

Por otro lado, sobre las medidas a ser tomadas por el Gobierno para el fomento del mercado inmobiliario, el 45% de los promotores inmobiliarios entrevistados creen que se debería de aumentar la subvención al Programa Mivivienda. En seguida, el 41% considera la habilitación masiva de tierras con servicio como acción de dinamismo, mientras

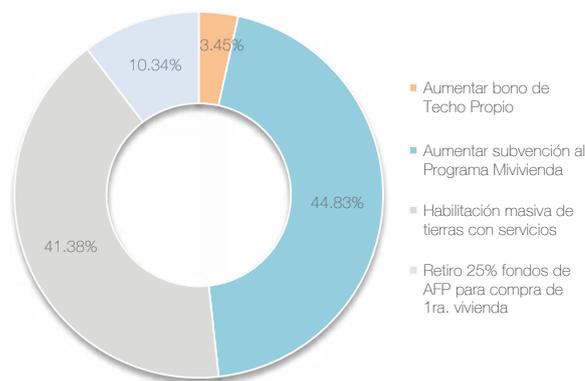
GRÁFICO N° 14: EXPECTATIVA SOBRE LA VARIACIÓN DEL NIVEL DE INVERSIÓN EN NUEVOS PROYECTOS EN EL 2016 RESPECTO AL 2015



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO Elaboración: CAPECO

que un 10% de investigados piensa que podría impulsarse el retiro del 25% de fondos de la AFP para la compra de la primera vivienda. Finalmente, sólo un 3% menciona el aumento del bono de Techo Propio como medida de reactivación (ver Gráfico N°15).

GRÁFICO N° 15: MEDIDAS A SER TOMADAS POR EL GOBIERNO PARA FOMENTAR EL DESARROLLO DEL MERCADO INMOBILIARIO

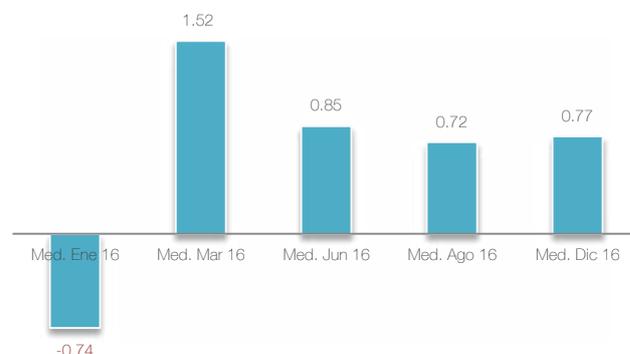


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO Elaboración: CAPECO

Materiales y servicios para la construcción

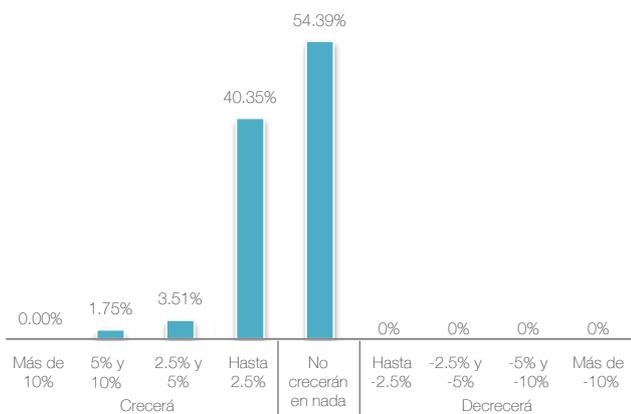
Los proveedores entrevistados esperan que los precios de los materiales de construcción se incrementen sólo en 0.77% en promedio el año 2016 respecto al 2015, manteniendo un comportamiento estable respecto a lo manifestado en las mediciones previas del 2016 (ver Gráfico N°16). En el presente estudio, el 40% de empresas estimó que el incremento será ligero (menor a 2.5%) mientras que un 54% señaló que los precios no variarán (ver Gráfico N°17).

GRÁFICO N° 16: EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN (EN SOLES) EN EL 2016 RESPECTO AL 2015 (En %)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO Elaboración: CAPECO

GRÁFICO N° 17: EXPECTATIVA SOBRE LA VARIACIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN (EN SOLES) EN EL 2016 RESPECTO AL 2015



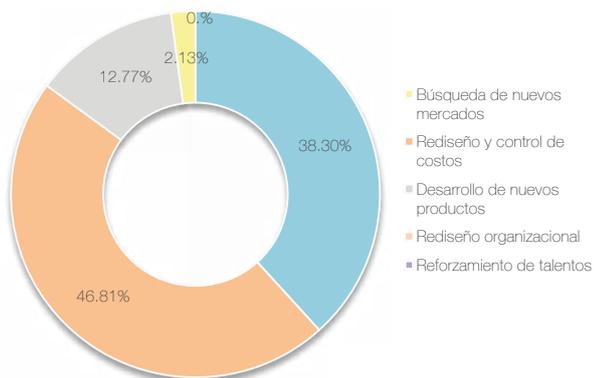
Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

Elaboración: CAPECO

En lo que respecta a las principales estrategias empresariales a adoptar para el año 2017, los proveedores consultados mencionaron, en primer lugar, el rediseño y control de costos con un puntaje de 1.91, luego de haberse considerado como segunda prioridad para el cuarto trimestre del presente año. Por el contrario, la búsqueda de nuevos mercados se ubica como segunda opción para el próximo año con un puntaje de 2.45, dejando de estar en el primer lugar de preferencia en el cuarto trimestre del 2016. De otro lado, se ha presentado una mayor intención de aplicar el reforzamiento de talentos que ocupa el tercer lugar (considerada la última opción para finales del 2016). Finalmente, los entrevistados cuentan como cuarta y quinta posibilidad de implementación a las estrategias de desarrollo de nuevos productos y rediseño organizacional respectivamente, con lo cual ambas descienden una posición de importancia respecto a lo planeado al periodo anterior mencionado (ver Gráfico N° 18 y N°19).

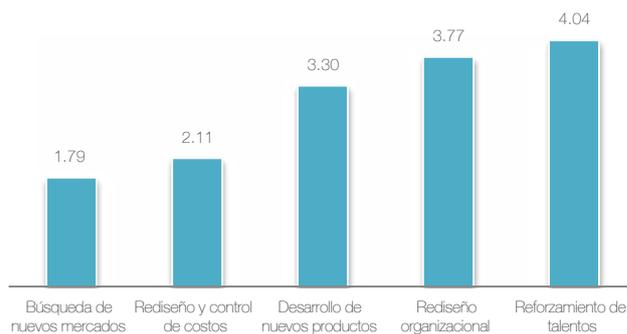
GRÁFICO N° 18: PRINCIPALES ESTRATEGIAS A DESARROLLAR POR EMPRESAS PROVEEDORAS PARA EL CUARTO TRIMESTRE DEL 2016

TIPO DE CONSTRUCCIÓN QUE MÁS CRECERÁ EL 2016 -primera mención-



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

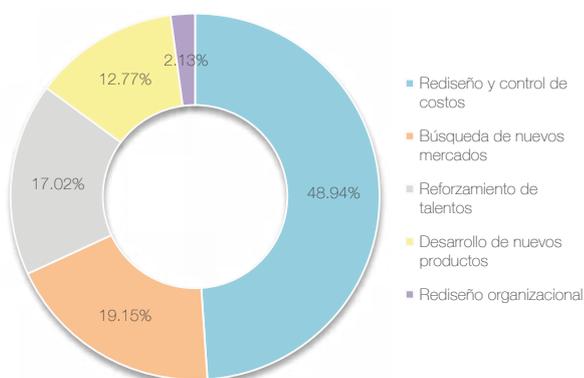
TIPO DE CONSTRUCCIÓN QUE MÁS CRECERÁ EL 2016 -orden promedio-



Elaboración: CAPECO

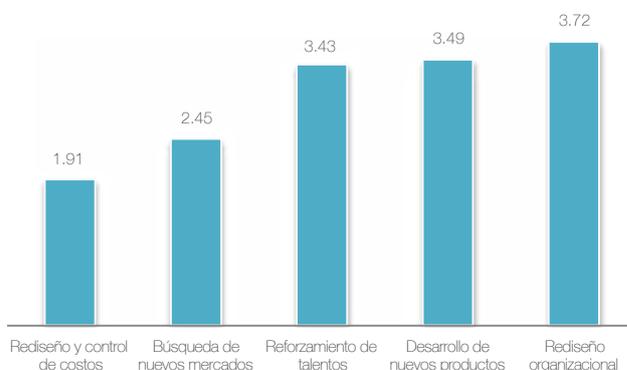
GRÁFICO N° 19: PRINCIPALES ESTRATEGIAS A DESARROLLAR POR EMPRESAS PROVEEDORAS PARA EL AÑO 2017

TIPO DE CONSTRUCCIÓN QUE MÁS CRECERÁ EL 2017 -primera mención-



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC CAPECO

TIPO DE CONSTRUCCIÓN QUE MÁS CRECERÁ EL 2017 -orden promedio-



Elaboración: CAPECO

En conclusión, la encuesta del IEC-CAPECO muestra una diferencia de percepciones entre los tres segmentos de la actividad constructora, pues mientras que los promotores inmobiliarios señalan un ligero optimismo respecto a la marcha de sus empresas y de sus segmentos de mercado en todo el 2016, los constructores y proveedores de bienes y servicios para la construcción esperan una reducción de sus operaciones. Si bien es cierto, en términos generales, se cree que la construcción mantendrá un leve crecimiento,

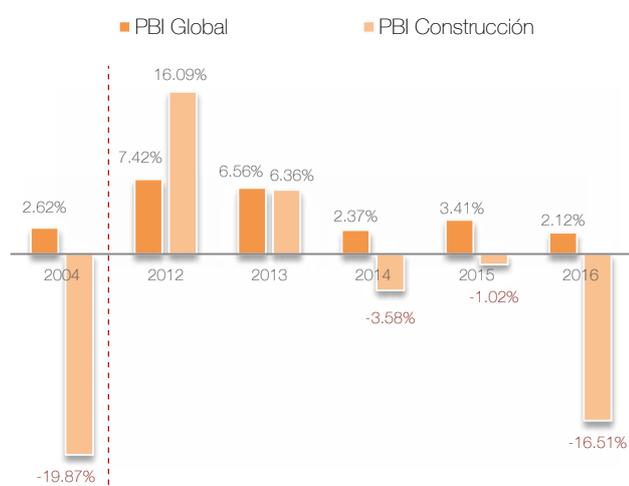
esta expectativa se ha atenuado significativamente respecto a las mediciones anteriores. Este resultado esperado se sustenta principalmente por el desarrollo de la infraestructura pública y privada, percibiéndose que el mercado de vivienda formal presentará un crecimiento menor. Esto último explicaría también la expectativa de un incremento ligeramente menos pronunciado de los precios de venta en el segmento inmobiliario residencial.

Cifras a Octubre 2016

Resultado del PBI Construcción más negativo de lo esperado

La actividad constructora presentó una disminución de 16.51% en octubre 2016, respecto a igual mes del año anterior. Este resultado es sensiblemente menor que el alcanzado en los cuatro años anteriores (+16.09% en 2012, +6.36% en 2013, -3.58% en 2014 y -1.02% en 2015) y se trata de la mayor disminución mensual desde octubre del 2004 (-19.87%). Adicionalmente, el desempeño de la actividad constructora en este mes ha sido significativamente menor que el del PBI global, que creció 2.12%. De esta forma, la construcción siguió creciendo menos que la actividad económica en general, como ha ocurrido en los últimos cinco años, excepto en octubre 2012 cuando ocurrió un aumento de 16.09% (ver Gráfico N°1).

GRÁFICO N° 1: PBI GLOBAL Y PBI CONSTRUCCIÓN: 2012 – 2016
Periodo: Octubre



Fuente: INEI

Elaboración: CAPECO

Como se aprecia en el Gráfico N°2, este resultado negativo del mes de octubre, consolida la tendencia a la ralentización del nivel de actividad del sector construcción en lo que va del año 2016, que sólo ha acumulado un decrecimiento de 2.34%, que si bien cierto, es un mejor resultado al alcanzado en igual periodo del 2015 (-6.64%), aún es menor respecto al -0.8% de proyección acumulada del PBI construcción al cierre del 2016, según lo indicado en el Reporte de Inflación del Banco Central de Reserva del Perú emitido en setiembre del 2016.

GRÁFICO N° 2: PBI GLOBAL Y PBI CONSTRUCCIÓN 2012 - 2016
Periodo: Enero - Octubre



Fuente: INEI

Elaboración: CAPECO

De otro lado, entre enero y octubre del 2016, el PBI nacional se incrementó en 3.98%, su mejor resultado de los últimos 3 años, y además por tercer año consecutivo creció por encima de la actividad constructora.

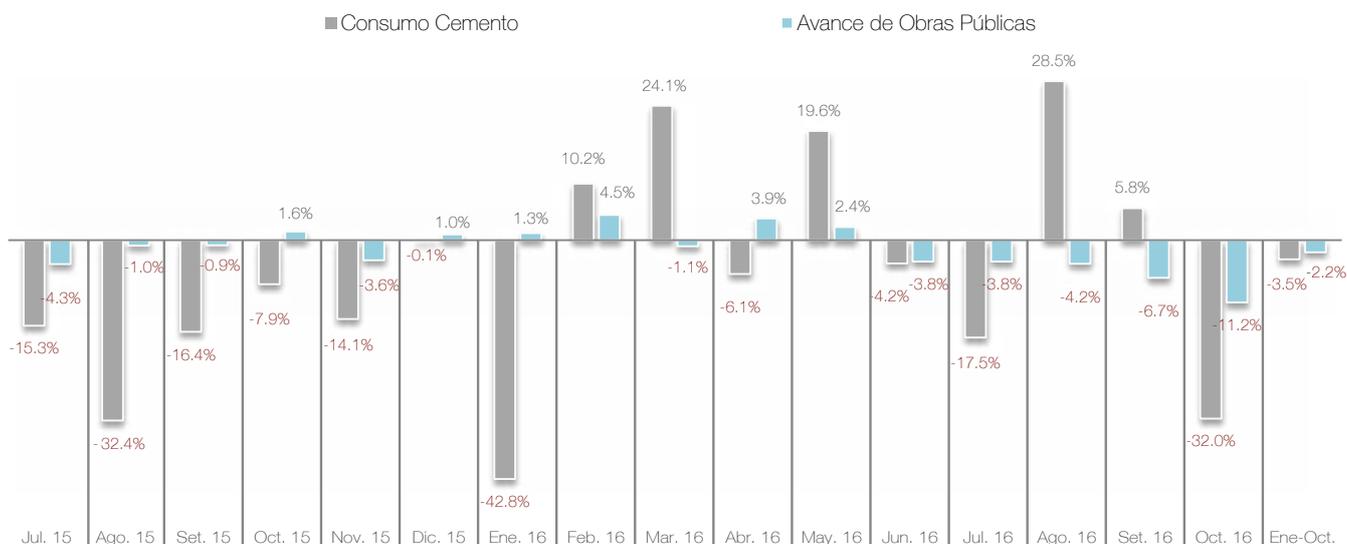
Al analizar la evolución de los sub-indicadores que componen la actividad constructora en los primeros diez meses de este año, se observa que la venta interna de cemento presentó su peor desempeño en el 2016, al haber decrecido 32.0% respecto al mismo periodo del año anterior, rompiendo su tendencia positiva de los dos últimos meses. Por su parte, el avance físico de obras públicas también ha mostrado su resultado más bajo en el presente año (-11.2%), acumulando un comportamiento negativo constante desde junio del 2016 (ver Gráfico N°3).

La construcción ha sufrido una disminución de 2.38%, en los últimos doce meses (noviembre 2015 - octubre 2016), resultado ligeramente menos negativo al presentado el mismo periodo anterior (-4.20%), aunque continúa siendo significativamente inferior a los tres periodos previos (noviembre 2011 - octubre 2014), en los que las tasas de crecimiento anualizado han ido entre el 1.46% del 2014 y el 17.21% del 2012.

GRÁFICO N° 3: PRINCIPALES COMPONENTES DEL PBI CONSTRUCCIÓN

Periodo: Julio 2015 - Octubre 2016

% Mensual



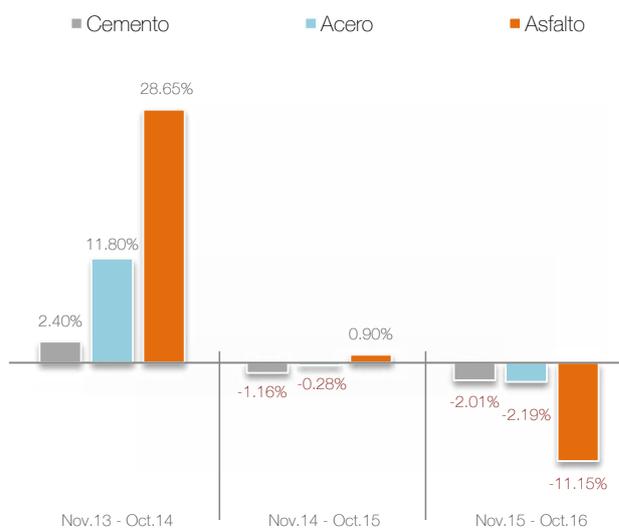
Fuente: INEI

Elaboración: CAPECO

Además, este incremento ha sido inferior al de la economía en general (+4.22%), lo que reafirma un mejor comportamiento que el sector construcción desde los tres últimos periodos analizados (ver Gráfico N°4).

GRÁFICO N° 5: CONSUMO INTERNO DE INSUMOS DE LA CONSTRUCCIÓN 2014 - 2016

Periodo: Últimos 12 meses

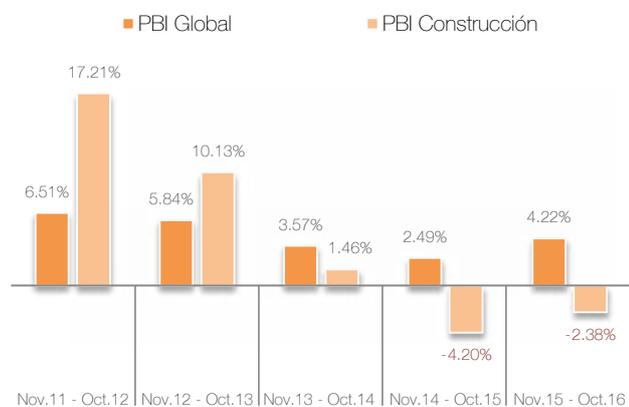


Fuente: INEI

Elaboración: CAPECO

GRÁFICO N° 4: PBI GLOBAL Y PBI CONSTRUCCIÓN 2012-2016

Periodo: Últimos 12 meses



Fuente: INEI

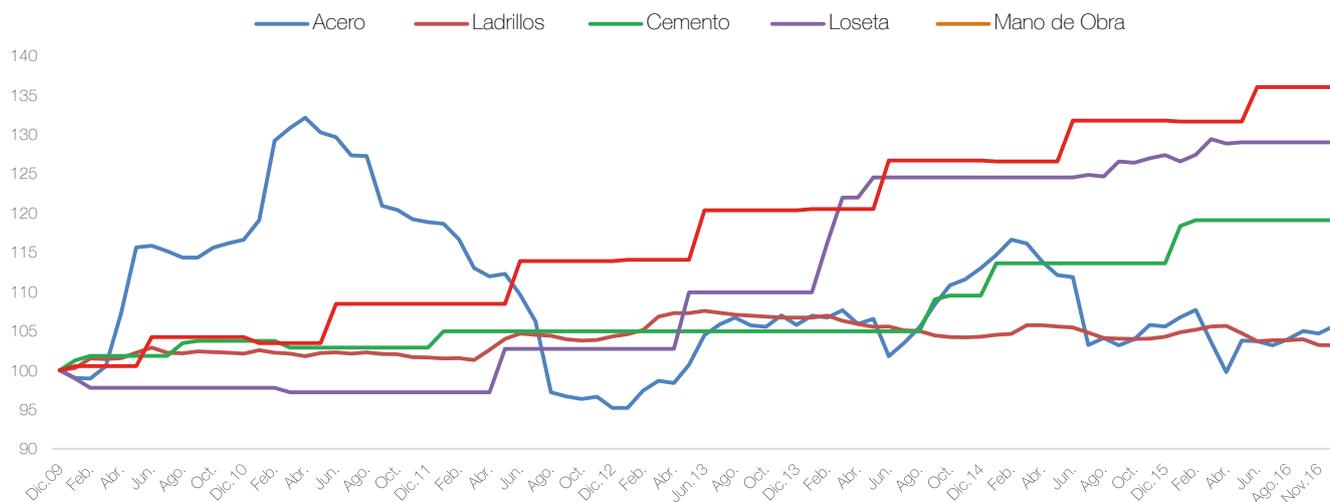
Elaboración: CAPECO

De otro lado, el consumo de cemento expresado en toneladas, durante los últimos doce meses (noviembre 2015-octubre 2016) ha disminuido en 2.01%, su menor desempeño de los tres años recientes (ver Gráfico N°5). Por su parte, la venta de acero de construcción ha caído -2.19%, con-figurando también su peor resultado en el periodo total analizado. La venta de asfalto ha decrecido en 11.15%, dejando su tendencia de incremento de los dos años anteriores. En términos generales, se aprecia una tendencia hacia la ralentización de las ventas de los tres materiales.

Respecto a los precios de materiales de construcción a noviembre del 2016, el cemento se incrementó en 4.85% respecto a diciembre 2015 y 19.08% desde diciembre 2009 (periodo base). Por su parte, el precio del ladrillo de arcilla se retrajo ligeramente en 1.03% respecto a diciembre 2015 y creció en 3.18% desde el periodo base. En el caso del acero, su precio aumentó sólo en 0.01% respecto a diciembre 2015 y 5.57% desde diciembre 2009, aunque se produjeron notables fluctuaciones de precios, habiendo alcanzado picos de crecimiento de más de 30% en el primer semestre del año 2011.

GRÁFICO N° 6: EVOLUCIÓN DE PRECIOS DE INSUMOS DE LA CONSTRUCCIÓN 2010-2016

Periodo base: Diciembre del 2009



Fuente: INEI

Elaboración: CAPECO

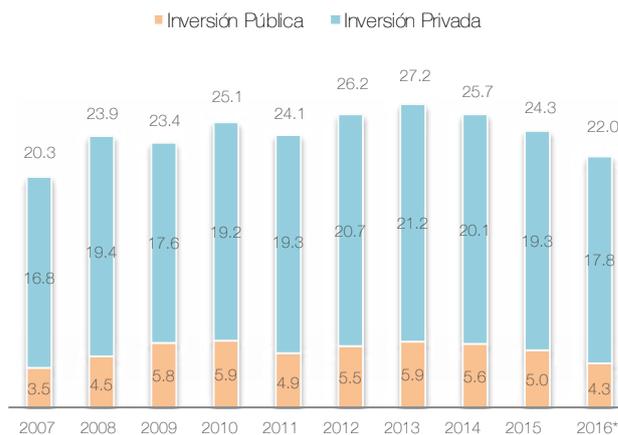
En cambio, la loseta de mayólica ha tenido un incremento de precios de 1.28% en noviembre 2016 respecto a diciembre del 2015 y 29.00% desde diciembre 2009. Por su parte, el costo de mano de obra, ha venido creciendo sostenidamente en los últimos seis años, lo que implica que desde diciembre 2009, aumentó en 36.00% (ver Gráfico N°6).

Finalmente, como se muestra en el Gráfico N°7, la información proporcionada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en setiembre del presente año, nos refleja que la inversión total alcanzó 22.00% del Producto Bruto Interno en el periodo de Enero - Setiembre 2016, lo que implica caídas de 2.3 y 3.7 puntos porcentuales respecto a la inversión total del 2015 y 2014 respectivamente. Tanto la inversión pública como la privada se redujeron en 0.70 y 1.5 puntos porcentuales respectivamente respecto al año pasado.

La disminución del comportamiento público, sin embargo, es mucho más significativa puesto que es aproximadamente una quinta parte del privado, en porcentaje del PBI. La inversión pública no ha presentado una variación significativa en los últimos 10 años, alcanzando sus niveles más altos en los años 2010 y 2013 (5.9% del PBI), siendo 51% mayor que lo registrado al término del tercer trimestre del presente año. Por su parte, la inversión privada disminuyó en 19% a comparación del año 2013, momento en el cual se registró su mejor desempeño en la última década (21.2% del PBI).

Como conclusión, la actividad constructora presenta una ralentización en su desempeño en lo que va del 2016,

GRÁFICO N° 7: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN VALORES CORRIENTES 2007-2016



Fuente: BCRP

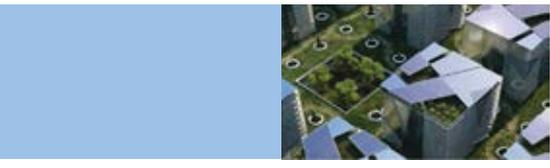
*Proyección a setiembre 2016
Elaboración: CAPECO

manteniendo la tendencia negativa proveniente desde el año 2015, y que la aleja del cumplimiento de la proyección acumulada del PBI construcción al cierre del 2016 de -0.8%, según lo indicado por el Banco Central de Reserva del Perú en setiembre del 2016. Asimismo, este comportamiento del sector se explica por la reducción significativa de los dos principales componentes del PBI del sector, como son el avance de las obras públicas y el consumo de cemento. Otro factor que influye esta retracción de la actividad constructora, es la reducción de la inversión tanto pública como privada en el sector. Por último, en términos generales, los precios de los materiales de la construcción no han presentado variaciones significativas durante el presente año.



**INSTITUTO DE LA
CONSTRUCCIÓN
Y EL DESARROLLO - ICD**

CREADO POR CAPECO PARA APOYAR
EL DESARROLLO NACIONAL



Objetivos

- ▶ Promover proyectos de inversión.
- ▶ Propiciar la conservación del medio ambiente en las obras de construcción.
- ▶ Fomentar el desarrollo tecnológico de la construcción.
- ▶ Apoyar la innovación de las empresas constructoras.
- ▶ Promover el desarrollo y perfeccionamiento de los profesionales y trabajadores dedicados a la construcción.
- ▶ Brindar servicios de información y documentación.
- ▶ Difundir información técnica.
- ▶ Mantener relaciones con entidades del Estado y organismos técnicos y financieros, nacionales y extranjeros, para la realización de planes o programas de desarrollo.



Elaboración de estudios
inmobiliarios y técnicos.



Una meta indispensable y factible

¿Cómo producir medio millón de viviendas formales en cinco años?

Durante la campaña electoral presidencial de este año, los principales partidos registraron en sus respectivos Planes de Gobierno, ambiciosas metas de producción habitacional formal, las que deberían alcanzarse en el quinquenio 2016-2021. El Presidente Kuczynski incluyó en el Plan de su partido, la propuesta de proveer “vivienda digna”¹ y de promover el “desarrollo urbano” como una de las 12 iniciativas sectoriales destinadas a convertir al Perú en un “país con un mayor bienestar social”, que es a su vez uno de los cuatro grandes ejes de política pública que se ha propuesto desarrollar Peruanos por el Cambio (PpK) desde el Poder Ejecutivo (ver Gráfico N° 1).

El Plan de Gobierno identificó cinco lineamientos estratégicos para cumplir con el doble objetivo de promover el acceso a la vivienda y contribuir al desarrollo ordenado de nuestras ciudades:

1. Asegurar la provisión de oferta formal de vivienda social, lo que implica “elevar en forma coherente y sostenible la oferta formal de vivienda social, tanto en áreas urbanas como rurales, incluyendo equipamientos y servicios que faciliten la competitividad y el bienestar de la población”.

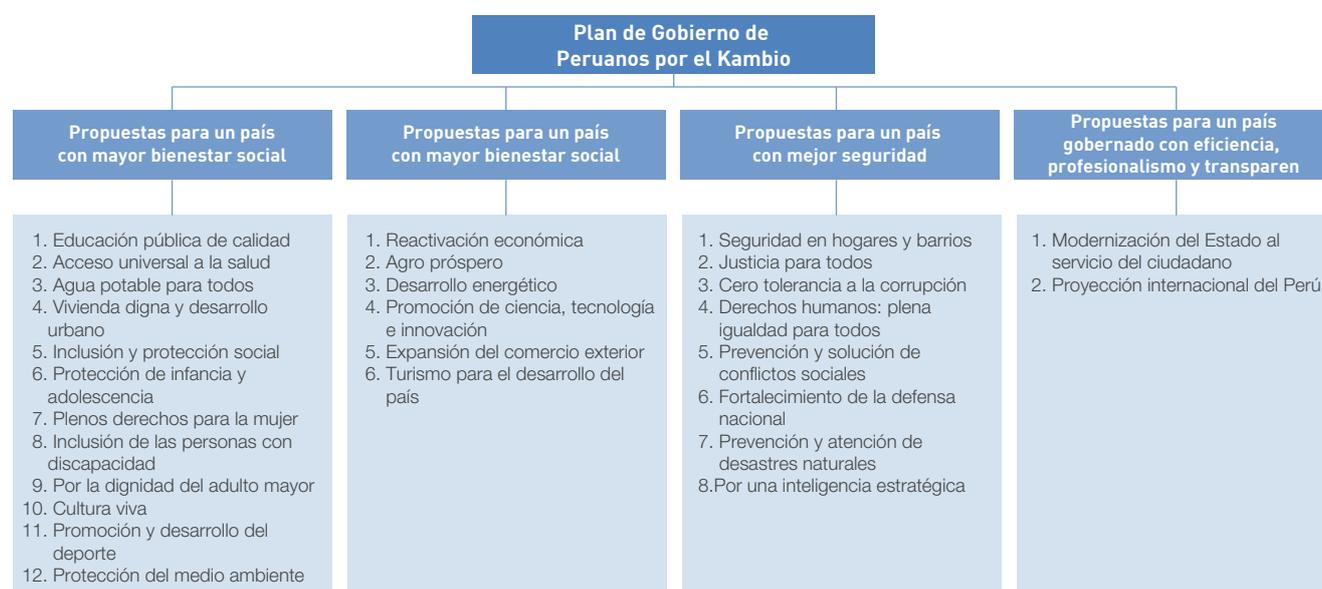
2. Vincular los planes de agua y saneamiento con la política de vivienda, es decir “relacionar los planes de inversión en agua y saneamiento con los objetivos, metas y estrategias de la política urbano-habitacional”.

3. Garantizar la sostenibilidad de los mecanismos de financiamiento, lo que exige “extender el radio de colocación y la sostenibilidad de los mecanismos de financiamiento habitacional y de subsidio a la vivienda social; igualmente las intervenciones de mejoramiento en barrios urbanos y localidades rurales”.

4. Procurar el crecimiento ordenado de las ciudades, que requeriría “(reducir) la tugurización y la marginalidad, contribuyendo a una mejor calidad de vida de los pobladores dentro de una estrategia nacional de largo plazo para la reducción de la pobreza y la inclusión social”.

5. Emprender una política de promoción de los derechos de propiedad, para lo cual propone crear el Programa Propietario Firme, que buscará “Desarrollar una política de difusión de los derechos de propiedad con el fin de generar un alto impacto social y brindar facilidades para la inversión a través de la formalización de la propiedad,

GRÁFICO N° 1: EJES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA DEL PLAN DE GOBIERNO DE PpK



Fuente: Plan de Gobierno 2016-2021 – Peruanos por el Cambio

Elaboración: CAPECO

¹ En el presente documento, los textos marcados en cursiva y entrecomillados han sido extraídos del Plan de Gobierno 2016-2021 del Partido Político Peruanos por el Cambio (PpK).

generando seguridad jurídica y acelerando el proceso de adjudicación de tierras”.

Dentro de los objetivos y metas relacionados con la vivienda que el Plan de Gobierno de PpK espera alcanzar se menciona el lograr “un aumento del 60% de la producción formal habitacional en las 35 principales ciudades del país con más de 50 mil pobladores, a partir de 10 mil hectáreas de suelo urbano habilitado”, lo que en términos concretos implica producir unas 450 mil unidades habitacionales en el ámbito urbano, incluyendo obviamente en esta cifra a la vivienda no social. Otro de los objetivos señalados en el Plan es “fortalecer los créditos hipotecarios, subsidios habitacionales y el ahorro familiar para facilitar el acceso a la vivienda”, para lo cual se requeriría “contar con 18 mil millones de dólares en créditos hipotecarios, 4 mil millones en subsidios habitacionales y 5 mil millones en ahorros familiares durante el próximo quinquenio”. Finalmente, en el ámbito rural, se espera “atender en forma integral la precariedad habitacional en las zonas rurales”, proponiéndose “intervenir en 50 mil viviendas con una inversión de 600 millones de dólares”, con lo que se completaría la meta de medio millón de viviendas al 2021.

En relación con el lineamiento estratégico que busca asegurar “la sostenibilidad de los mecanismos de financiamiento”, se plantea desarrollar tres acciones estratégicas: (i) “Fortalecimiento de Subsidios y Créditos”; (ii) “Nuevo modelo de financiamiento Municipal”, y (iii) “Promoción de una cultura de la formalidad”. En el Gráfico N° 2 se consigna la propuesta estratégica del Plan respecto con la vivienda y el desarrollo urbano.

Para fortalecer los programas de subsidios y crédito (Acción estratégica 1), el plan de gobierno busca:

- “Disponer que el monto del BFH (Bono Familiar Habitacional) para adquisición de vivienda nueva se incremente de 5 a 10 UITs con la finalidad de hacerlo compatible con el reciente incremento del precio máximo de vivienda a 20 UITs”. En la actualidad, el BFH para vivienda nueva llega a los 7.1 UITs para viviendas nuevas con precios de entre 13.9 y 20 UITs.
- “Establecer un procedimiento de actualización periódica de los precios máximos, valores del BFH y cuotas iniciales mínimas de las viviendas susceptibles de ser ejecutados en el marco de los programas Techo Propio y Mivivienda”. A la fecha no se ha creado este mecanismo.
- “Disponer que el BFH pueda ser empleado también para el alquiler- de viviendas nuevas y de segundo uso, especialmente para jóvenes, personas de la tercera edad, familias sin capacidad financiera y aquellas afectadas por fenómenos naturales o por otras condiciones de vulnerabilidad”. Tampoco se ha implementado esta modalidad, lo que exigiría una modificación de la norma de creación del BFH (Ley N° 27829).
- “Fortalecer el otorgamiento de subsidios para el reforzamiento estructural, incorporándolo al programa Techo Propio, y propiciando la participación de los gobiernos locales en la priorización de las intervenciones”. Esta modalidad de subsidios todavía se maneja de manera independiente al Bono Familiar Habitacional.

GRÁFICO N° 2: PROPUESTA ESTRATÉGICA SOBRE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO



Fuente: Plan de Gobierno 2016-2021 – Peruanos por el Kambio

Elaboración: CAPECO

CUÁDRO N° 1: METAS DE COLOCACIÓN DE VIVIENDA 2016-2021

Programa	2016(*)	2017	2018	2019	2020	2021(*)	Total	Distribución Porcentual
Crédito Mivivienda	3,420	18,000	21,000	25,000	29,000	16,350	112,770	22.6%
Techo Propio	7,261	50,506	66,708	68,716	70,599	38,014	301,804	60.4%
Vivienda Rural	5,667	4,316	10,000	10,000	10,000	10,000	49,983	10.0%
Vivienda Inicial	831	904	930	957	985	1,014	5,621	1.1%
Reforzamiento Estructural	1,720	4,000	5,000	6,000	6,360	6,742	29,822	6.0%
Total	18,899	77,726	103,638	110,673	116,944	72,210	500,000	100.0%

Fuente: Ministerio de Vivienda. "La vivienda en el Perú. Estrategias para impulsar el sector"

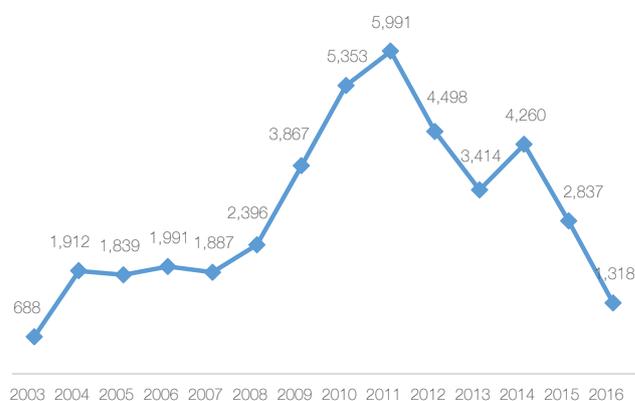
(*) Agosto - Diciembre 2016 (**) Enero - Julio 2021

e) "Reorientar el destino de los fondos del Nuevo Crédito Mivivienda, priorizando el financiamiento de las viviendas de menos de 40 mil dólares, que es donde se concentra más del 60% de la demanda habitacional, para lo cual se requiere modificar los mecanismos de cobertura de crédito y promover los programas de ahorro previo". El Ministerio de Vivienda ha propuesto un cambio en el esquema de subsidios que se comentará más adelante.

Hace unos días, el Ministro de Vivienda hizo una presentación sobre las Estrategias para impulsar el sector, en la que se establecieron las metas anuales que se deberán cumplir en los próximos cinco años, para alcanzar la meta de las 500 mil viviendas, el cual se detalla en el Cuadro N° 1.

Como puede apreciarse, en esta estructura no se considera la producción de vivienda no social –estimada por CAPECO en 45 mil unidades en los próximos cinco años, por lo que resulta evidente que la meta planteada por el Ministro, es más exigente que la establecida en el Plan de Gobierno de Peruanos por el Kambio. En el rango de la vivienda social urbana, el Cuadro N°1 muestra que más del 60% de las viviendas a promover en el presente quinquenio, corresponderá al programa Techo Propio y un poco más de un quinto a Mivivienda. Esta distribución es muy consistente con la estructura de la demanda de vivienda (35% Mivivienda, 65% Techo Propio). Sin embargo, la factibilidad de estas metas difiere por programa. En el caso de Techo Propio, la meta de inicio (50 506 en el 2017) es prácticamente la misma que la alcanzada en el año 2015 (50 713 BFH desembolsados) por lo que se trata de una estimación realista, siempre y cuando se cuente oportunamente con recursos para subsidios y créditos. El incremento previsto para los siguientes años (11.8% anual) estará sustentado en el crecimiento de las colocaciones de la modalidad de adquisición de vivienda nueva, que el año 2015 terminó con menos de 2 900 subsidios desembolsados, previéndose terminar el 2016 con algo más de 1 300 (ver Gráfico N°3).

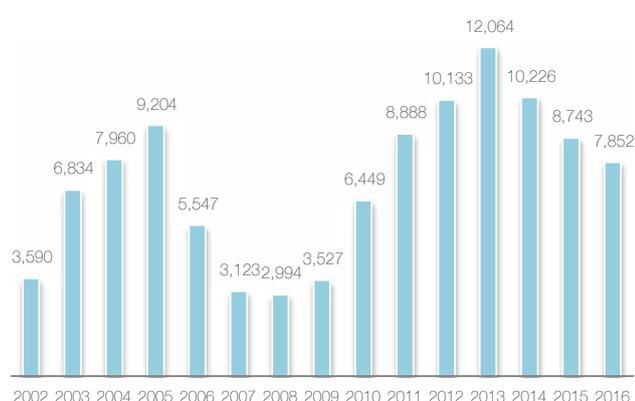
GRÁFICO N° 3: NÚMERO DE BFH DESEMBOLSADOS EN MODALIDAD ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA



Fuente: Fondo Mivivienda
Para el año 2016, el dato es estimado en base a información a noviembre

En el caso de Mivivienda, en cambio, las estimaciones son mucho más exigentes. En el Gráfico N° 4, se verifica la caída de los niveles de colocación de créditos otorgados por el Fondo Mivivienda a través de sus diversos productos, con excepción de Techo Propio: 35% menos de desembolso en el 2016 respecto al 2013, en que se produjo el récord de desembolso de créditos (12 064 operaciones). La meta establecida por el Ministerio de Vivienda para el 2017 (18 000 operaciones) es 129% más alta que la que se alcanzaría en el presente año (7 852), lo que parece difícil de conseguir, sobre todo por la insuficiencia de la oferta, como se verá más adelante. Más aun, el crecimiento de las colocaciones que prevé el Ministerio para el trienio 2018-2020 es de 17.2% anual promedio, tasa también bastante ambiciosa, pero cuya concreción depende en gran medida de que se acierte con la estrategia de otorgamiento de subsidios que adopte el sector y de que se promueva muy agresivamente la generación de oferta habitacional en este rango del mercado de vivienda. Los objetivos planteados para los otros programas (vivienda rural, reforzamiento estructural,

GRÁFICO N° 4: NÚMERO DE CRÉDITOS DESEMBOLSADOS EN LOS DIVERSOS PRODUCTOS DEL FONDO MIVIENDA, EXCEPTO TECHO PROPIO



Fuente: Fondo Mivivienda
Para el año 2016, el dato es estimado en base a información a noviembre

módulos de vivienda inicial) son también mayores a los niveles operativos alcanzados en los últimos años, pero su cumplimiento depende casi exclusivamente de la capacidad del Ministerio de promover proyectos y de la disponibilidad de recursos.

El Ministerio de Vivienda ha planteado tres líneas de acción estratégica para solventar su gestión de política urbano-habitacional hasta el 2021 y garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados en el presente quinquenio: planificación urbana, generación de suelo urbano y financiamiento a la vivienda (ver Gráfico N° 5). Tales acciones son consistentes con las establecidas en el Plan de Gobierno de PpK, y algunas de ellas muy importantes como el impulso a la generación de ciudades compactas; la promoción de proyectos sobre terrenos urbanizables del Estado; la reactivación de una Comisión de Coordinación para la identificación, evaluación y facilitación de terrenos públicos y privados para ser destinados prioritariamente a la vivienda

social; la optimización de los recursos destinados a subsidios y de los procedimientos para su asignación y desembolso; la vinculación del otorgamiento de bonos familiares habitacionales con el crédito hipotecario, particularmente en la modalidad de construcción en sitio propio y el desarrollo de productos novedosos como la emisión de bonos hipotecarios cubiertos para diversificar las fuentes de fondeo para el otorgamiento de créditos habitacionales.

Sin embargo, es importante mencionar que faltan definir planteamientos concretos respecto a temas críticos considerados en el Plan de Gobierno, entre ellos: la articulación de los programas de inversión en agua y saneamiento con los objetivos de la política de vivienda: la simplificación y concordancia administrativa; la mejora de la competitividad de la construcción; la creación de un sistema de información urbano-habitacional; el establecimiento de un nuevo modelo de financiamiento municipal; el fortalecimiento de los programas de mejoramiento de barrios urbanos marginales y de renovación urbana. Será muy importante que el Gobierno Nacional defina a la brevedad posible cómo va a encarar estos desafíos, sin lo cual será imposible lograr las ambiciosas metas propuestas por el Ministerio de Vivienda.

También es muy significativo que el Ministerio proponga "fortalecer la articulación con los gobiernos regionales y locales, así como con el sector privado financiero y constructor", para lo cual serán muy útiles el trabajo en la Comisión Consultiva del sector Vivienda y Urbanismo constituida por Resolución Suprema N° 017-2016-VIVIENDA; en las Mesas de Trabajo de Simplificación Administrativa, Financiamiento Ambiental y Servicios Públicos que se formaron en el Ministerio de Vivienda a principios del presente año; así como en la Comisión de Coordinación para identificación y evaluación de terrenos, integrada por los Viceministros de Vivienda y de Saneamiento, los superintendentes de Bienes

GRÁFICO N° 5: LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA EN VIVIENDA Y URBANISMO

Planificación Urbana	Generación de Suelo Urbano	Financiamiento a la Vivienda
<ul style="list-style-type: none"> - Promover el desarrollo urbano sostenible - Impulsar ciudades compactas - Propiciar ciudades accesibles y articuladas - Facilitar la ocupación ordenada y funcional del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> - Revalorar zonas para desinfitación - Promover y facilitar gestión para terrenos urbanizables - Fomentar asociaciones público-privadas - Propiciar oferta masiva de viviendas - Reactivación de comisión de coordinación para identificación y evaluación de terrenos 	<ul style="list-style-type: none"> - Optimizar los recursos, certificar el proceso y distribuir regionalmente los subsidios - Asociar los BFH al crédito hipotecario, con la finalidad de dinamizar el mercado - Emitir bonos hipotecarios cubiertos en el Mercado de Capitales para facilitar acceso y promover la vivienda

Fortalecer la articulación con los gobiernos regionales y locales, así como con el sector privado financiero y constructor

Fuente: Ministerio de Vivienda. "La vivienda en el Perú. Estrategias para impulsar el sector"

Estatales y de Registros Públicos, el director ejecutivo de COFOPRI así como el Alcalde Provincial y los Gerentes Generales de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos de la localidad en la que se ubica cada terreno bajo evaluación.

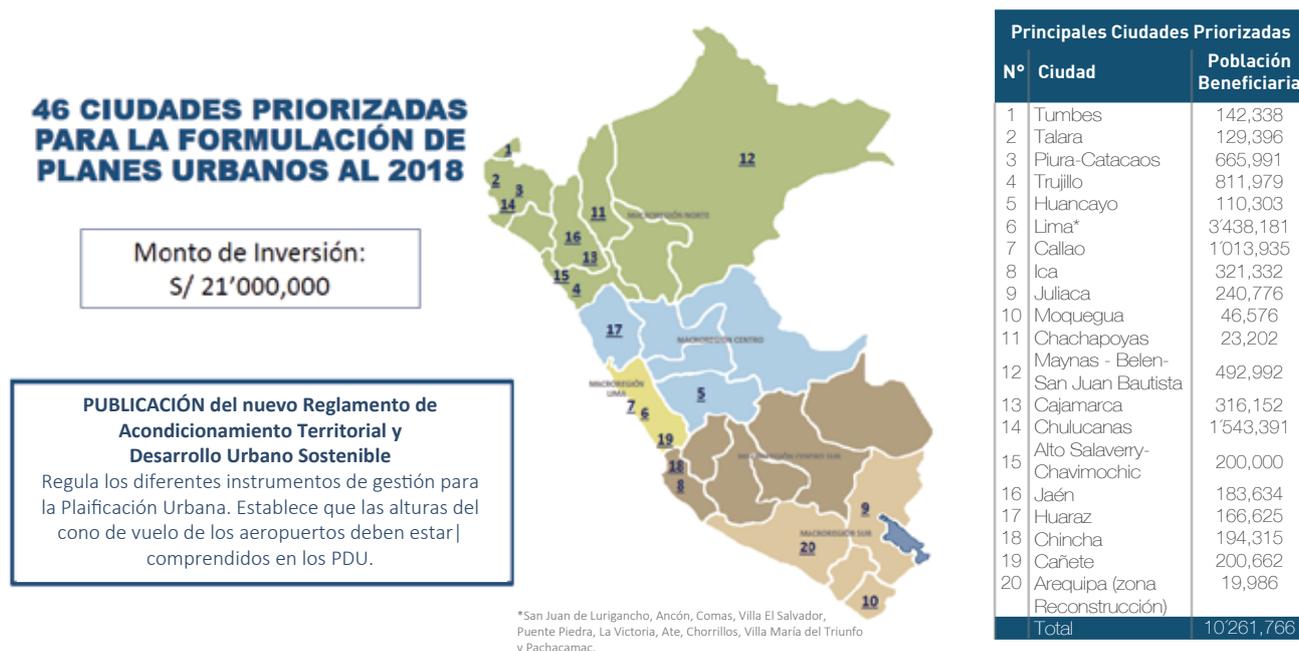
En lo referente a la Planificación Urbana, cabe destacar el anuncio del Ministerio de Vivienda de financiar la formulación o actualización de los Planes Urbanos en 46 ciudades del país, para lo cual se han asignado inicialmente 21 millones de soles (Ver Gráfico N° 6). En el Plan de Gobierno de Peruanos por el Cambio, se estableció como uno de los objetivos de la política urbano-habitacional que *“las 35 principales ciudades del país deberán tener Planes de Desarrollo Urbano y las 20 ciudades más grandes sus catastros prediales urbanos actualizados, mediante una inversión de 150 millones de dólares”*. El Ministerio ha propuesto una cobertura geográfica mayor para la optimización de la planificación urbana (46 ciudades frente a 35), pero será necesario fijar condiciones claras y homogéneas para el diseño de los planes urbanos, entre las cuales se pueden mencionar:

- el establecimiento de lineamientos nacionales de desarrollo urbano, en base a los cuales se deberán formular los nuevos planes.
 - la identificación y priorización de proyectos estratégicos que servirán como disparadores de los planes.
- la incorporación de mecanismos innovadores de financiamiento que promuevan la participación del sector privado en la gestión urbana.
 - la determinación de las condiciones mínimas que deberían cumplir las entidades que se encargarán de la formulación de los planes y de la capacitación de los gobiernos locales para su implementación.

La mayoría de estas condiciones debería incluirse en la modificación del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano anunciada por el Ministerio de Vivienda, medida positiva a la que debe seguir la aprobación de “la Ley de Desarrollo Urbano que norme la gestión eficiente del suelo urbano y la ejecución de mega-proyectos urbanos”, como lo propone el Plan de Gobierno de PpK. De otro lado, será necesario extender el apoyo del Gobierno Nacional a la actualización de los catastros municipales, como lo prescribe el Plan de Gobierno de PpK, labor que debería ser desarrollada por COFOPRI. Todo ello exigirá obviamente un incremento sustantivo del presupuesto asignado a estas acciones estratégicas.

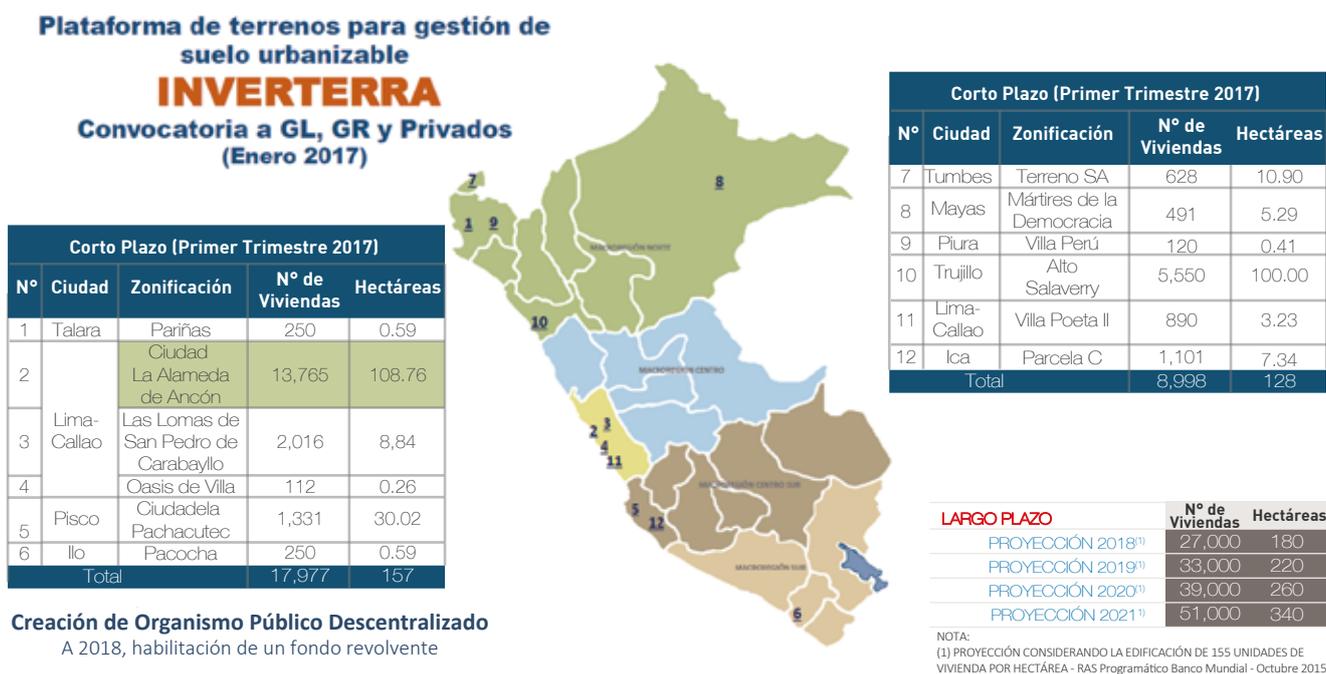
En cuanto a la línea estratégica dirigida a la Generación de Suelo Urbano (ver Gráfico N° 7), el Ministro ha anunciado la constitución de una plataforma de terrenos públicos y privados con vocación para albergar proyectos urbanos, especialmente aquellos orientados a la vivienda, para lo

GRÁFICO N° 6: PROPUESTAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA EN PLANIFICACIÓN URBANA



Fuente: Ministerio de Vivienda. “La vivienda en el Perú. Estrategias para impulsar el sector”

GRÁFICO N° 7: PROPUESTAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA EN GENERACIÓN DE SUELO URBANO



Fuente: Ministerio de Vivienda. "La vivienda en el Perú. Estrategias para impulsar el sector"

cual se convocará a gobiernos regionales, locales y propietarios privados. Además, se ha dado cuenta de que en el año 2017 se transferirán al sector privado 12 terrenos públicos ubicados en 9 ciudades del país, que suman 285 hectáreas y que implicarían una oferta de casi 27 mil viviendas sociales. Cabe mencionar que en esta relación se incluye el proyecto Ciudad la Alameda de Ancón, cuyo terreno de casi 109 hectáreas ya fue adjudicado y donde se construirían 13 mil 800 unidades habitacionales. Se ha previsto además que entre el 2018 y el 2021, se dispondría de otras 900 hectáreas en las que se podrían ubicar otras 150 mil viviendas. Es de esperar que en tales proyecciones se incluyan las más de 11 mil viviendas que pueden construirse en los 9 terrenos que fueron adjudicados hace más de 5 años y cuya transferencia a los promotores privados que ganaron los concursos públicos convocados por Mivivienda o Proinversión no se concretó por la oposición ilegal del gobierno anterior. La concreción de estos 9 proyectos no sólo permitiría un rápido incremento de la oferta de vivienda, sino que permitiría recuperar la confianza de los promotores e inversionistas privados en estos procesos.

También se ha planteado desde el Ministerio de Vivienda, la conversión del actual Programa de Generación de Suelo Urbano (PGSU) en un Organismo Público Descentralizado, eventualmente en una empresa estatal. Esta es una medida positiva, por cuanto se ha demostrado que el hecho de que

el programa dependa funcionalmente y de manera directa del Ministerio constituye una limitación infranqueable en la gestión de los proyectos que pretende desarrollar el PGSU, entre otras cosas porque tal dependencia obliga al programa a someterse a los criterios normativos y administrativos que rigen la inversión pública convencional, lo que a su vez genera dificultades para la implementación efectiva y oportuna de los proyectos. La entidad debería disponer de autonomía administrativa, funcional, técnica y económica, constituyéndose su patrimonio a partir de los recursos asignados a la entidad y de aquellos que provengan de la venta de suelo urbano, lo que aseguraría su sostenibilidad.

Cabe resaltar que todas estas acciones se encuentran alineadas con el propósito expresado en el Plan de Gobierno de PPK de "impulsar la ejecución de proyectos urbanos integrales sobre terrenos del Estado y adoptar mecanismos de facilitación de proyectos privados procurando incorporar componentes de vivienda de interés social".

La tercera línea de acción estratégica establecida por el Ministerio de Vivienda, el Financiamiento a la Vivienda, propone medidas muy importantes para la sostenibilidad de los programas habitacionales del Estado (ver Gráfico N° 8), entre las que destacan:

a) la reducción de la tasa de fondeo de las líneas de crédito

GRÁFICO N° 8: PROPUESTAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA EN FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA

Medidas de aplicación inmediata	Desarrollo de nuevo instrumento de cobertura contra el riesgo de crédito	Acceso a fondos para hipotecas en el Mercado de Capitales
<ul style="list-style-type: none"> - Reducir la tasa de fondeo del FMV a partir del 01.02.2016 a 7.10%. Acuerdo de Directorio (actualmente es de 7.80%) - Incrementar el plazo de crédito TP de 15 a 20 años, lo que permite reducir los montos de las cuotas mensuales - Eliminación de la comisión por desembolso de Cofide. Actualmente, 0.25% del monto desembolsado por cada crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> - Atender a la población que tiene mayor necesidad de vivienda y que cuenta con capacidad de pago, con la creación de un instrumento de cobertura que permita a las IFI ofrecer créditos de mayor riesgo percibido. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer una estructuradora de bonos hipotecarios cubiertos - Implementar un esquema de fondeo hipotecario "balanceado", con emisiones 1:1 entre el crédito hipotecario y la emisión de un bono hipotecario cubierto.
	(1er Semestre 2017)	(2do Semestre 2017)

Fuente: Ministerio de Vivienda. "La vivienda en el Perú. Estrategias para impulsar el sector"

que otorga el Fondo Mivivienda, lo que favorecería a un número importante de familias de ingresos medios bajos. Se ha estimado que por cada 1% que crece la tasa de interés, se incrementa en 6.1% el monto de la cuota mensual del crédito, provocando que el 15% de clientes de menores ingresos no accedería al crédito.

b) el incremento del plazo de los créditos complementarios que se otorgan en el Programa Techo Propio de 15 a 20 años. Se ha determinado que esta modificación podría reducir hasta en un 10% el monto de la cuota mensual que deberían pagar los beneficiarios de este programa, facilitando el acceso de familias pobres no extremas a la vivienda formal.

c) el desarrollo de un nuevo mecanismo de cobertura contra el riesgo de crédito, que permitirá a las instituciones financieras privadas otorgar créditos hipotecarios con sus propias fuentes de fondeo, contribuyendo a reducir las tasas de interés y optimizando el uso de los recursos de Mivivienda que ya no serían destinados a fondear a tales instituciones, sino que se utilizarían para darles cobertura a sus propios fondos. Así, por cada sol

que Mivivienda destine a asegurar esta cobertura de riesgo, los bancos traerían no menos de 20 para los créditos hipotecarios.

d) el establecimiento de una estructuradora de bonos hipotecarios cubiertos, lo que facilitaría obtener recursos del mercado de capitales para el financiamiento de créditos hipotecarios, reduciendo la magnitud de los fondos estatales.

En cuanto a la gestión de los subsidios, la propuesta del Ministerio de Vivienda es eliminar la superposición existente entre los programas Mivivienda y Techo Propio y concentrar los subsidios en las familias que pueden adquirir viviendas de hasta 38 UITs (150 100 nuevos soles, en la actualidad).

El Cuadro N° 2 muestra los cambios planteados, que de acuerdo con lo señalado públicamente por el Presidente del Fondo Mivivienda, se implementarían a partir del 31 de enero del año 2017. Este planteamiento tiene notorias debilidades y riesgos que ponen en peligro el cumplimiento del objetivo gubernamental de proveer 500 mil viviendas formales al año 2021, por lo que necesita ser revisado.

CUADRO N° 2: COMPARACIÓN ENTRE LA ESTRUCTURA DE SUBSIDIOS ACTUAL Y LA PROPUESTA

Rango de Precios de vivienda		Estructura de subsidios actual (S./)		Estructura de subsidios propuesta (S./)	
en UITs	en S/.	BBP (Mi)vivienda	BFH (T.Propio)	BBP (Mivivienda)	BFH (T.Propio)
Menos de 14	Menos de 55,300	N.A.	31,600	N.A.	31,600
14 a 17	+ 55,300 a 67,150	17,000	28,045	N.A.	28,045
+17 a 20	+67,150 a 79,000	16,000	28,045	N.A.	28,045
+20 a 35	+79,000 a 138,250	14,000	N.A.	14,000	N.A.
+35 a 38	+138,250 a 150,100	14,000	N.A.	14,000	N.A.
+38 a 50	+150,100 a 197,500	12,000	N.A.	N.A.	N.A.
+50 a 70	+197,500 a 276,500	5,000	N.A.	N.A.	N.A.
+70 a 100	+276,500 a 395,500	0	N.A.	N.A.	N.A.

En primer lugar, debe mencionarse que esta propuesta, de alguna manera, contradice lo señalado en el Plan de Gobierno de PpK, que propone “reorientar el destino de los fondos del Nuevo Crédito Mivivienda, priorizando el financiamiento de las viviendas de menos de 40 mil dólares”. El tope de precio de vivienda fijado en 38 UITs (que equivale a 43 500 dólares, a la fecha) en el planteamiento del Ministerio prácticamente coincide con el indicado en el Plan de Gobierno (40 mil dólares), pero éste indica que el financiamiento de estas viviendas con recursos de Mivivienda debe **priorizarse**, lo que deja espacio para que el Estado se involucre en la promoción de la vivienda social en segmentos de hogares con mayores ingresos, lo cual es bastante razonable si es que se tiene en cuenta lo dispuesto en las políticas de vivienda exitosas en países cercanos y las condiciones socio-económicas de los hogares que conforman la llamada clase media emergente.

En Chile, que es el país pionero en la implementación de programas de subsidio directo a la demanda y de la participación del sector privado en la producción de vivienda social desde hace casi 40 años, se entregaron un promedio de 162 mil subsidios anuales en el periodo 2008-2014, la mitad de ellos destinados a la vivienda nueva y el resto al mejoramiento y mantenimiento de viviendas existentes, de acuerdo con las estadísticas del Observatorio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. La política habitacional chilena considera el otorgamiento de subsidios tanto para poblaciones vulnerables como para sectores emergentes y medios. El Cuadro N° 3 muestra el monto promedio de los

subsidios otorgados en Chile para vivienda nueva, que son muy superiores a los que se ofrecen en nuestro país, en ambos segmentos sociales. En el segmento de poblaciones emergentes, el subsidio promedio pasó de 6 419 dólares en 2008 a 16 510 en 2014 y alcanza a viviendas con un precio tope de hasta 87 mil dólares. La estructura que propone el gobierno peruano, como se ha visto, plantea un subsidio flat de poco más de 4 500 dólares, para viviendas de hasta 43 mil dólares.

En el caso de Colombia, la política habitacional basada en subsidios directos a la demanda se inició hace treinta años, y actualmente se basa en subsidios up-front (se otorga al momento de la adquisición de la vivienda) y en subsidios a la tasa de interés. Entre el 2011 y el 2014, el desembolso bordeó los 100 mil subsidios anuales, de acuerdo con cifras del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. Los subsidios up-front son entregados por dos tipos de entidades, las Cajas de Compensación Familiar, que agrupa a trabajadores formales y que benefician únicamente a sus afiliados, el Fondo Nacional de Vivienda que otorga subsidios a trabajadores urbanos informales, y el Banco Agrario de Colombia que los asigna a pobladores que viven en zonas rurales. El Cuadro N° 4 muestra que el subsidio promedio superó los 12 900 dólares en el 2014, con notorias diferencias según la fuente de la que provienen los subsidios: alrededor de 5 600 entre los afiliados de Cajas de Compensación Familiar (asimilables a la clase media emergente colombiana) y de 17 800 dólares entre las familias de trabajadores informales.

CUADRO N° 3: MONTO PROMEDIO DE SUBSIDIOS DESEMBOLSADOS EN CHILE (EN US\$ CORRIENTES)

Programa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Total 2008-2014
Para sectores vulnerables	14,933	17,026	19,463	23,752	23,746	25,101	27,146	21,232
Para sectores emergentes y medios	6,419	7,548	11,495	15,263	14,608	15,901	16,510	12,884
Para mantenimiento y mejoramiento de vivienda	2,592	2,538	2,629	2,908	2,979	3,180	3,030	2,845
Total de subsidios desembolsados	7,235	8,611	10,407	11,168	13,021	12,708	10,154	10,472

Fuente: Observatorio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile

* Estimado, en base a data de enero a noviembre 2014

CUADRO N° 4: MONTO PROMEDIO DE SUBSIDIOS DESEMBOLSADOS EN COLOMBIA (EN US\$ CORRIENTES)

Programa	2011	2012	2013	2014*	Total 2011-2014
Cajas de compensación Familiar	5,968	6,147	6,582	5,630	6,081
Entidades estatales	8,401	10,059	14,365	17,753	13,696
Total (promedio)	7,212	7,174	10,986	12,922	9,957

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia

* Estimado, en base a data de enero a octubre 2014

Aunque los montos son mucho menores que los que se ofrecen en Chile, son mayores a los que se proponen en el Perú e involucran a un espectro social más amplio que el que se pretende implementar en nuestro país.

CUADRO N° 5: ESTRUCTURA SOCIO-DEMOGRÁFICA, ECONÓMICA Y HABITACIONAL DE HOGARES URBANOS

Ámbito geográfico	Nivel socio-económico					Total
	A	B	C	D	E	
País Urbano						
Número de hogares (miles)	188	990	2,077	1,922	1,294	6,471
Distribución porcentual de hogares	2.9%	15.3%	32.1%	29.7%	20.0%	
Ingreso familiar mensual promedio (en S/.)	10,497	5,419	3,363	2,161	1,365	3,171
Máximo precio de vivienda que se puede adquirir con el ingreso promedio (en UITs)		46	28	18	11	

Fuentes: Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercado (APEIM) – 2016.

CAPECO, para la estimación de los precios de viviendas.

Cabe señalar adicionalmente, que las políticas habitacionales de Colombia y Chile han establecido montos de subsidios mayores a los de nuestro país, a pesar de que las condiciones socioeconómicas de las familias colombianas y chilenas son todavía mejores que las de las familias peruanas. De acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional, el producto bruto per cápita de Chile, a paridad de compra era 71% más alto que el del Perú (22 971 vs 13 430 dólares, a paridad de compra), mientras que el colombiano es 5% mayor (14 172 dólares). De otro lado, la estructura socio-económica de las familias urbanas en el Perú (ver Cuadro N° 5) revela la insuficiencia de los ingresos de una mayoría importante de la población tiene dificultades para acceder a una vivienda en el mercado inmobiliario formal. El ingreso promedio mensual de un hogar del estrato medio-alto (NSE B) solo alcanzaría para comprar una vivienda con un precio máximo de 46 UITs, si es que no cuenta con un subsidio. Tal precio es difícil de alcanzar en las zonas urbanas en las que típicamente desean vivir tales familias. Las limitaciones de acceso son mayores cuando se trata de familias de los estratos de menores ingresos.

La conveniencia de destinar recursos estatales para apoyar el acceso a la vivienda a los sectores medios y emergentes de la población peruana, se hace más evidente si es que se tiene en consideración que una buena parte de estas familias no cuenta con seguridad social, compensación por tiempo de servicios ni fondos para una jubilación adecuada. La vivienda, sobre todo si es formal, constituye la mejor alternativa de previsión social para ellas.

En este contexto, no es conveniente establecer un límite tan reducido (38 UITs) para el precio máximo de viviendas susceptibles de ser adquiridas con subsidios estatales.

Mucho más discutible es la decisión de implementar estas nuevas condiciones en un plazo tan corto (45 días). Ello en

razón de que la oferta disponible de viviendas con precios hasta 38 UITs es mínima, como se aprecia en el Cuadro N° 6 se muestra la estructura de la oferta habitacional actual en las ciudades de Lima y Arequipa. Resulta prácticamente imposible ampliar y reorientar esta oferta en unas pocas semanas y, peor aún, generar en dicho plazo condiciones para que las familias que pueden acceder a dichas viviendas – de menores ingresos y mayores dificultades para demostrar su capacidad de pago – obtengan los créditos hipotecarios necesarios para viabilizar la compra de la vivienda. En este escenario, lo más probable es que, en el corto plazo, las ventas de menos de 38 UITs no se incrementen (por falta de oferta, sobre todo) y las de más de 38 UITs se reduzcan (por mayores dificultades de obtener créditos para las familias de ingresos no formales).

CUADRO N° 6: OFERTA TOTAL DE VIVIENDA NUEVA SEGÚN RANGO DE PRECIOS LIMA Y AREQUIPA, 2016

Rango de Precios	Lima		Arequipa	
	Unidades	%	Unidades	%
Hasta 20 UITs (Techo Propio)	130	0.5%		0.0%
Más de 20 hasta 38 UITs	2,190	8.9%	34	2.3%
Más de 38 hasta 50 UITs	2,536	10.3%	97	6.6%
Más de 50 hasta 70 UITs	4,490	18.3%	322	21.8%
Más de 70 hasta 100 UITs	5,758	23.5%	409	27.7%
Más de 100 UITs	9,415	38.4%	615	41.6%
Total	24,519	100%	1,478	100%

Fuente: CAPECO

Otra de las principales dificultades para cumplir con la meta de 500 mil viviendas hasta el 2021, es la insuficiencia de recursos. De acuerdo con los cálculos del propio Ministerio de Vivienda se requieren 18 500 millones de soles para financiar este volumen de viviendas, existiendo un déficit de poco más de 3 mil millones, sobre todo para el otorgamiento

CUADRO N° 7: INVERSIÓN REQUERIDA PARA CUMPLIR METAS DE 500 MIL VIVIENDAS 2016-2021

Programa	2016(*)	20017	2018	2019	2020	2021(**)	Total	Distribución Porcentual
Crédito Mivivienda	379.3	1,620.0	1,905.0	2,225.0	2,545.0	1,722.3	10,396.6	56.2%
Techo Propio	146.2	1,009.9	1,371.9	1,453.4	1,536.0	847.0	6,364.4	34.4%
Vivienda Rural	120.4	88.0	244.0	244.0	244.0	244.0	1,184.4	6.4%
Vivienda inicial	13.1	14.6	15.5	16.4	17.4	18,5	95,5	0.5%
Reforzamiento Estructural	36.2	60.0	75.0	90.0	95.4	101.1	457.7	2.5%
Total de Inversión (millon S/.)	695.2	2,792.5	3,611.4	4,028.8	4,437.8	2,932.9	18,498.6	100%
Financiado	695.2	2,382.7	2,889.5	3,275.4	3,651.8	2,550.9	15,445,5	83.5%
Por financiar	0.0	409.8	721.4	753.4	786.0	382.0	3,053.1	16.5%

Fuente: Ministerio de Vivienda. "La vivienda en el Perú. Estrategias para impulsar el sector"

(*) Agosto - Diciembre 2016 (**) Enero - Julio 2021

de subsidios (Ver Cuadro N° 7). Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que el monto previsto para créditos hipotecarios (aproximadamente 11 000 millones de soles en el quinquenio, según el propio Ministerio) no se podrá obtener con el modelo actual de fondeo, en el que todos los recursos dependen del Fondo Mivivienda. Cabe mencionar que en el año en que más dinero desembolsó el Fondo (2013), se llegó a 1 382 millones de soles, es decir 37% menos de lo que necesitaría anualmente hasta el 2021. En este escenario, es indispensable poner en marcha los otros mecanismos de fondeo previstos tanto en el Plan de Gobierno de PpK como en la Estrategia diseñada por el Ministerio de Vivienda.

Finalmente, como ya se ha mencionado, será necesario abordar otros asuntos que afectan tanto la consolidación de la oferta y la demanda de vivienda social, para lo cual será necesario tomar decisiones de política destinadas a:

a) Implementar una unidad de medida que permita la actualización de precios, montos de los créditos y subsidios, de manera sistemática. Esto demanda la modificación de la Ley de creación del Bono Familiar Habitacional, que debería presentarse al Congreso de la República en un plazo perentorio.

Además, esta modificación de la Ley podría autorizar a los Gobiernos Regionales el empleo de sus propios recursos en el otorgamiento de subsidios de vivienda y mejoramiento de barrios. También tendría que implementarse la modalidad de subsidio al alquiler de vivienda, para hogares que no pueden acceder a la vivienda propia ni siquiera con el apoyo del subsidio. Igualmente, se debe incorporar como modalidad del programa, el reforzamiento estructural de viviendas precarias.

Por último, la ley debería exigir que los montos que se asignen a BFH sean predecibles, para lo cual se propone que sean incluidos en el Marco Macro-económico Multianual.

- b) Disponer la exoneración del IGV para las viviendas que se construyan bajo el programa Techo Propio-modalidad construcción en sitio propio (corresponde por ser viviendas con precios largamente inferiores a las 35 UITs que es el tope no gravado con el IGV). Paralelamente, se deberá implementar un crédito hipotecario para esta modalidad, con lo cual no sólo se asegura la calidad de la construcción de toda la vivienda (y no sólo del módulo inicial) sino que se establece una mejor relación entre el monto del subsidio y el precio de la vivienda: de 97% a 45%.
- c) Implementar otros mecanismos para evitar que sigan subiendo las tasas de interés de los créditos que otorga el Fondo Mivivienda. Se propone: (i) Otorgar garantía soberana a las emisiones en moneda extranjera; (ii) Promover una mayor participación de las AFPs en las emisiones en moneda nacional; (iii) Financiar al Fondo Mivivienda a través de líneas de crédito del Banco de la Nación.
- d) Fortalecer los programas de ahorro previo como mecanismo para evaluar la capacidad de pago de las familias con ingresos no formales. Se sugiere constituir fideicomisos en cada institución financiera en los que se incorporen tanto estos ahorros como los subsidios de Mivivienda o Techo Propio.
- e) Trabajar mecanismos financieros para optimizar los recursos del Fondo Mivivienda: Seguros de Cobertura de

Riesgo Crediticio (para bancos comerciales que trabajen con sus propias líneas); empleo de Títulos de Crédito Hipotecario Negociables y estandarización de hipotecas para instituciones de micro-financiamiento. También es necesario promover competencia en el financiamiento hipotecario, incorporando a los Fondos de Inversión Inmobiliaria como originadores de crédito.

- f) Simplificar los procesos para la asignación y desembolso de los BFH del Programa Techo Propio, para lo cual se propone igualar estos procesos a los que rigen para el Crédito Mivivienda, lo que demandará modificaciones a los Reglamentos del Programa y a Directivas del FMV.
- g) Adoptar una estrategia integral para la atención de procesos de renovación urbana en centros históricos o zonas antiguas de las principales ciudades, incluyendo intervenciones que ayuden a evitar la formación o consolidación de tugurios. Debe tenerse en cuenta que si bien es cierto que corresponde a las municipalidades la gestión de las ciudades, es indudable que la revitalización de los centros históricos, por la magnitud de las inversiones requeridas, por el importante problema social involucrado en los tugurios y por la necesidad de preservar su valor monumental, exige la definición de una política nacional y la modificación de la Ley N° 29415 (Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana).
- h) Aprobar los Reglamentos de la nueva Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (Ley N°30494), recientemente promulgada. La norma va a acelerar el otorgamiento de licencias y de los demás procedimientos administrativos vinculados a las habilitaciones urbanas y edificaciones, a la par que fortalece los mecanismos para asegurar la calidad y seguridad en las edificaciones. Es necesario también desarrollar una estrategia para la implementación de la norma, comprometiendo sobre todo a los colegios profesionales especialmente para la implementación de los Revisores Urbanos y Supervisores de Obras, para asegurar la coordinación entre todos los actores que intervienen en estos procedimientos administrativos y para que el Ministerio de Vivienda pueda denunciar ante INDECOPI a funcionarios que impongan barreras burocráticas ilegales o irrazonables en los procesos administrativos de habilitación urbana y edificación.

Igualmente, deberá establecerse con claridad en las normas reglamentarias, los derechos y obligaciones de

los diferentes actores (incluidos propietarios y vecinos) que participan en los procesos administrativos de habilitación urbana y de edificaciones.

- i) Impulsar la aprobación de la Ley General de Desarrollo Urbano. Esta norma deberá regular con mayor amplitud que el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, las condiciones y requisitos para la implementación de instrumentos de planificación urbana y de gestión de suelo. Igualmente, será necesario formular el Plan Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano 2016-2025, que reemplace al que estuvo vigente hasta el 2015.
- j) Declarar en emergencia la provisión de servicios sanitarios, en aquellas zonas comprendidas en proyectos de renovación de redes que no han sido ejecutados por la existencia de litigios vinculados a incumplimientos de las empresas contratadas para las obras. Esto permitiría desarrollar las obras paralelamente al seguimiento de los procesos judiciales correspondientes.
- k) Promover las asociaciones público-privadas que permitan financiar las obras de renovación de redes de agua y desagüe en aquellas zonas en las que la dinámica del mercado inmobiliario permita la participación de la inversión privada en la provisión de estas infraestructuras.

En los casos que se requiera, deberá participar el Ministerio de Vivienda a través del Programa Nacional de Saneamiento Urbano y permitirse que en estos procesos de APPs se puedan incorporar parcialmente inversiones a través del mecanismo de obras por impuestos, lo que mejoraría el perfil de financiamiento de los proyectos. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) deberán identificar y priorizar proyectos en los que se puede implementar este mecanismo.

- l) Disponer el sinceramiento paulatino de las tarifas de agua y saneamiento, con la finalidad de reducir la debilidad técnica y financiera de las EPS. Complementariamente, se deberán establecer subsidios directos y explícitos a aquellas familias que no puedan pagar las nuevas tarifas, previa verificación a través del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) e inscripción en las centrales de evaluación crediticia.
- m) Impulsar la modernización de las normas técnicas del

Reglamento Nacional de Edificaciones, adaptándolas a las nuevas condiciones tecnológicas, económicas, sociales, ambientales y de seguridad.

- n) Establecer mecanismos para La promoción del empleo de tecnologías constructivas industriales estandarizadas, y ambientalmente sostenibles. Ello implica necesariamente el perfeccionamiento del Bono Verde que se ha introducido al Crédito Mivivienda.
- o) Implementar un Sistema Integral de Información Urbano-habitacional que facilite la toma de decisiones de los agentes, públicos y privados, que intervienen en la producción urbana.
- p) Desarrollar campañas que contribuyan a difundir los beneficios de la formalidad, así como los logros de los programas urbano-habitacionales del Ministerio de Vivienda Ello debe implicar la participación de los diferentes actores (empresas inmobiliarias, instituciones financieras, colegios profesionales, entre otros). En los primeros 100 días podría diseñarse la estrategia de la campaña a desarrollar a partir del año 2017.
- q) Implementar la estrategia integral para el combate del crimen organizado en las obras de construcción civil, mediante un esquema de colaboración público-privada, que ha sido presentada por la Federación de Trabajado-

res en Construcción Civil del Perú (FTCCP) y la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) a la Comisión Multisectorial creada por el Decreto Supremo N° 087-2015-PCM, que contiene acciones integradas en los diferentes ámbitos involucrados en este agudo problema social. Entre las primeras acciones propuestas está la depuración de los registros oficiales a los pseudo-sindicatos y a falsos trabajadores de construcción civil, así como evitar la inscripción de éstos en el futuro; así como el fortalecimiento de la acción de la División de Protección de Obras de Construcción (DIVPOC).

Se trata indudablemente de una agenda muy nutrida para consolidar la política urbano-habitacional que se viene aplicando desde hace quince años, por lo que –al margen de los desafíos y modificaciones que se han mencionado en el presente documento- puede considerarse que ésta es ya una política de Estado, cuya vigencia ha superado la incertidumbre que generan los cambios de gobierno. En este contexto, garantizar la continuidad de los programas que conforman esta política es imprescindible para mantener la confianza de sus beneficiarios actuales y potenciales, así como la de los promotores inmobiliarios, entidades técnicas e instituciones financieras que ya trabajan o tienen interés en incursionar en el mercado de vivienda social. Si ello no ocurre, recuperar dicha confianza puede tomar mucho tiempo, dificultando la consecución de la meta del medio

Situación y perspectivas de la infraestructura penitenciaria en el Perú¹

1. Diagnóstico

La infraestructura penitenciaria del Perú no cuenta con recintos con la capacidad necesaria para albergar a la actual y futura población de reos. La población del sistema penitenciario al mes de agosto 2016 es de 96,515 personas. Cabe resaltar que este problema no es algo reciente en la Infraestructura Penitenciaria del Perú, así como tampoco un problema ajeno a la región puesto que en el Artículo “Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?” elaborado por Elías Carranza (2012)², todos los países de América Latina y el Caribe cuentan con sobrepoblación en sus sistemas penitenciarios; dicha información se complementa con el Informe Estadístico Penitenciario del INPE (Instituto Nacional Penitenciario) publicado en Diciembre del 2011 dado que no se contemplaba información para el Perú en dicho artículo.

Los datos estadísticos del Informe del INPE contemplan que los niveles alcanzados en las cárceles peruanas resultan alarmantes: existía un 85% de sobrepoblación para ese año, siendo a esa fecha el tercer país con la tasa más alta en la región, solo por debajo de la tasa de 198% y 90% que en ese año se reportaron El Salvador y Guatemala respectivamente. Asimismo, el Perú es el país con la mayor sobrepoblación entre los países de América del Sur de dicho estudio, tal como se observa en el Cuadro N°1.

Infraestructura Penitenciaria

En el Perú, los penales forman parte del Sistema Penitenciario Nacional, cuyo ente rector es el Instituto Nacional Penitenciario. Esta es la única entidad que tiene responsabilidad sobre la formulación de proyectos de inversión en construcción, mantenimiento, ampliación y reparación de las cárceles a nivel nacional.

En la actualidad, el Sistema Penitenciario Peruano cuenta con dos tipos de infraestructura: el primero, atiende a la población penal, es decir en establecimientos penitenciarios

CUADRO N°1: ESTADO DE LOS RECINTOS PENITENCIARIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2011

País	Capacidad existente	Población existente	Sobre-población	% de Sobre-población
El Salvador	8,187	24,399	16,212	198%
Guatemala	6,492	12,303	5,811	90%
Perú	28,492	52,700	24,208	85%
Panamá	7,443	13,397	5,954	80%
Nicaragua	4,399	7,868	3,469	79%
R. Dominicana	12,207	21,688	9,481	78%
Brasil	305,841	512,285	206,444	68%
Honduras	8.190	11,985	3,795	46%
Chile	36,740	53,602	16,862	46%
Ecuador	10,585	15,420	4,835	46%
Colombia	72,785	93,387	20,602	28%
Costa Rica	8,894	11,339	2,445	27%
Uruguay	7,302	9,067	1,765	24%
México	184,193	225,697	41,504	23%
Paraguay	5,863	7,161	1,298	22%

Fuente: Anuario de Derechos Humanos (2012) Informe Estadístico Penitenciario (Diciembre 2011)

Elaboración: CAPECO

donde se ubica la población con mandato de detención judicial o pena privativa de libertad efectiva, y está conformada por 68 establecimientos penitenciarios³, dos establecimientos más que en el 2012.

El segundo, controla a la población de Medio Libre, es decir en establecimientos que albergan a población sentenciada a penas limitativas de derechos o liberada con beneficio penitenciario de semi-libertad o de liberación condicional, que cuenta con 65 establecimientos y de igual forma cuenta con dos establecimientos más que en el 2012⁴.

El INPE ha organizado la infraestructura de cárceles en ocho Oficinas Regionales (OR), que están distribuidas en el territorio nacional para los establecimientos penitenciarios como se muestra en el Gráfico N°1.

¹ Adaptado del Estudio de Lineamientos para promover la inversión en Infraestructura en el Perú: 2012 -2016, encargado por la Cámara Peruana de la Construcción y elaborado por Apoyo Consultoría, con información actualizada por el IEC CAPECO.

² Artículo de la publicación n°8 del Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile

³ Existe un 6º establecimiento penitenciario, el de Cochamarca perteneciente a la OR Oriente que no cuenta con población penitenciaria, además no se conoce aún la fecha en que será puesto en actividad.

⁴ En la actualidad 37 establecimientos están activos para estos fines, encontrándose desactivados 28 establecimientos.

GRÁFICO N°1: ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS DEL INPE POR OFICINA REGIONAL (OR) – AGOSTO 2016



Fuente: INPE

Elaboración: CAPECO

En el periodo agosto 2015 – agosto 2016, el total de la Población del Sistema Penitenciario presentó un incremento de 5.8% pasando de 91,267 a 96,515 personas, lo que representa un aumento de 5,248 personas. La Población Total del Sistema Penitenciario se divide en dos grupos, el primer grupo comprende la Población penal, población base para la

realización del presente informe, cuenta con un total de 80,469 reos y presenta un incremento de 6.4% en la población durante el periodo indicado. Además, aunque no es materia de investigación del presente informe, el segundo grupo, el Medio libre, el cual presenta una población de 16,046 que representa un incremento de 2.7% para el mismo periodo, como se puede observar en el gráfico N°2.

Para el diagnóstico de la infraestructura de cárceles a nivel nacional, se analizarán dos factores: (i) la cobertura del sistema penitenciario, medida en términos de la sobrepoblación y hacinamiento en los penales; y (ii) la calidad de la infraestructura, donde, entre otros aspectos, se evaluará la disposición de ambientes adecuados para la seguridad y formación del interno. El diagnóstico se limita al análisis de la infraestructura de establecimientos penitenciarios debido a la escasez de información sobre la calidad de los establecimientos de Medio libre.

Entre los principales términos utilizados para la elaboración del presente informe se encuentran los siguientes:

- Capacidad de Albergue, entendida como el aforo máximo que tiene el Sistema Penitenciario para albergar a los internos.
- Sobrepoblación, hace referencia a que la población que existe excede el aforo máximo del centro penitenciario.
- Hacinamiento, que describe una sobrepoblación penitenciaria que excede el 20%; según el Comité Europeo para los Problemas Criminales el hacinamiento identifica a los establecimientos con "sobrepoblación crítica".

GRÁFICO N°2: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO (AGOSTO 2015 – AGOSTO 2016)



Fuente: INPE

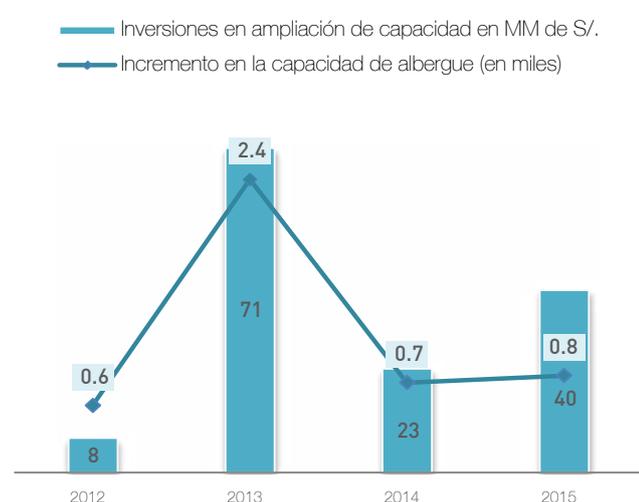
Elaboración: CAPECO

Cobertura del sistema penitenciario

La cobertura del sistema penitenciario se ha incrementado en el transcurso de los últimos años. Así, la capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios aumentó en 160.7 mil plazas entre 2012 y agosto del 2016, debido a una inversión de S/. 19.6 millones.

Los años 2012 y 2013 destacan por los elevados montos de inversión en proyectos para construir nuevos penales y mejorar la capacidad de otros. Si bien esto constituye un avance importante, no ha sido suficiente para superar el déficit de plazas, como se verá más adelante.

GRÁFICO N°3: INVERSIONES EN AMPLIACIÓN DE CAPACIDAD DE ALBERGUE DEL SISTEMA PENITENCIARIO, 2012-2016*



Fuente: MEF

*Información hasta Agosto del 2016
Elaboración: CAPECO

Por otro lado, la capacidad de albergue, la población en establecimientos penitenciarios y la sobrepoblación han presentado un incremento sostenido en los últimos 8 años de 41.37%, 77.79% y 120.04% respectivamente; por lo cual el excesivo crecimiento de la población penitenciaria ha opacado el esfuerzo por cubrir la brecha en infraestructura penitenciaria. En el Gráfico N°4 se puede observar que, dado dicho crecimiento, la sobrepoblación ha duplicado la capacidad de albergue con la que se cuenta.

Es necesario resaltar que hasta el año 2010, la tasa de sobrepoblación fue disminuyendo gracias a una mayor inversión en infraestructura para la ampliación de la capacidad de los penales. Sin embargo, en el 2011 los reportes estadísticos del INPE revelaron que la sobrepoblación

aumentó en 17 puntos porcentuales entre 2010 y 2011, crecimiento que se mantuvo hasta agosto del 2015, desde esa fecha se ha presentado una leve mejoría expresada en que el nivel de sobrepoblación se ha reducido 5 puntos porcentuales en agosto del 2016.

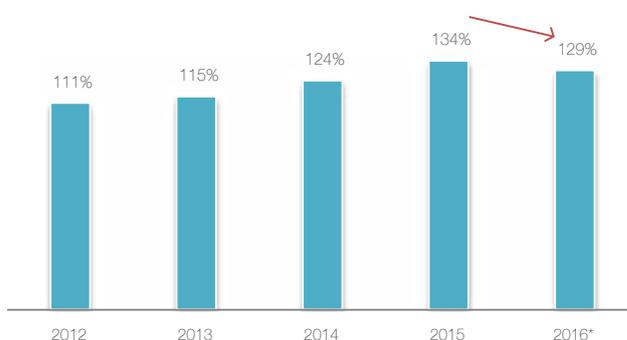
CUADRO N°2: EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL SISTEMA PENITENCIARIO, 2008-2016*

Año	Capacidad de albergue	Sobre-población	Población en EEPP	% de Sobre-población
2008	23.333	20,113	43,446	86%
2009	24.961	19,293	44,254	77%
2010	27,551	18,647	46,198	68%
2011	28.492	24,208	52,700	85%
2012	29,043	32,347	61,390	111%
2013	31,452	36,145	67,597	115%
2014	32,190	39,771	71,961	124%
2015	32,986	44,256	77,242	134%
2016*	35,126	45,343	80,469	129%

Fuente: INPE

*Información hasta Agosto del 2016
Elaboración: CAPECO

GRÁFICO N°4: PORCENTAJE DE SOBREPoblación EN EEPP 2012-2016*



Fuente: INPE

*Información hasta Agosto del 2016
Elaboración: CAPECO

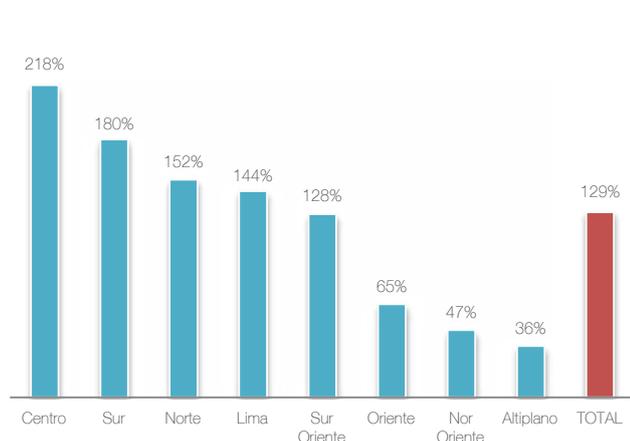
A nivel regional, se observa que todas las Oficinas Regionales (OR) presentan condiciones de hacinamiento. Los casos más críticos son la OR del centro (Junín, Huancavelica y Ayacucho), del sur (Arequipa y Moquegua), del norte (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Cajamarca) y de Lima (que incluye a Ancash, Lima e Ica) con porcentajes de hacinamiento superiores a 144%. Siendo, la OR del Centro la que alcanza la tasa más alta con 218% de sobrepoblación, como muestra el Cuadro N°3. Cabe resaltar que existen penales con condiciones de hacinamiento extremo.

CUADRO N°3: SOBREPoblación Y HACINAMIENTO POR OFICINA REGIONAL, AGOSTO 2016

Oficinas Regionales	Sobrepoblación	Hacinamiento % S → 20%	
Centro	4,133	SI	218%
Sur	2,254	SI	180%
Norte	8,892	SI	152%
Lima	23,388	SI	144%
Sur Oriente	2,507	SI	128%
Oriente	2,078	SI	65%
Nor Oriente	1,572	SI	47%
Altiplano	519	SI	36%

Fuente: INPE

Elaboración: CAPECO

GRÁFICO N°5: HACINAMIENTO EN EEPP POR OFICINA REGIONAL, AGOSTO 2016

Fuente: INPE

Elaboración: CAPECO

Entre los datos más resalantes al nivel Oficina Regional, la OR de Lima es la más poblada con 39,584 personas, así como también es la OR con la mayor capacidad de albergue (16,196 reos) mientras que la OR del Centro es la más ocupada con una tasa de 318%. Además las OR's de Lima, del Norte y del Centro cuentan con el 68% de la capacidad total del sistema penitenciario, representan el 75% de la población penitenciaria total y explican el 80% de la sobrepoblación total al mes de agosto del presente año.

A nivel de Establecimiento Penitenciario (EP), el EP Lurigancho posee la mayor capacidad de albergue (3,204 reos) y cuenta con la mayor población (9,086 reos), la cual sumada a la población de los EP's Miguel Castro Castro, de Ica y Hualar representan 53% de la población total de la OR de Lima.

Por su parte, el E.P de Barbadillo alberga solo un reo y es junto con CEREC - Base Naval (8 reos) y el E.P. de Yurimaguas (286), los únicos establecimientos con el aforo utilizado al máximo⁵.

Finalmente, se tiene el caso especial del E.P. de Cochamarca que no cuenta con población penal a pesar de que dispone de una capacidad para 1,224 reos.

El crecimiento de la población penitenciaria ha seguido a igual ritmo o se ha incrementado a una mayor rapidez que las inversiones efectuadas en infraestructura, razón por la cual aún la situación es crítica. Como consecuencia de ello, existen cinco cárceles que presentan tasas de hacinamiento superiores al 300% tal como se muestra en el Cuadro N°4.

CUADRO N°4: ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS CON MAYOR HACINAMIENTO A NIVEL NACIONAL, AGOSTO 2016

Establecimiento Penitenciario	Capacidad de albergue	Población en EEPP	Sobre-población	% de sobre-población
E.P. de Jaen	50	303	253	506%
E.P. de Callao	572	3,335	2,763	483%
E.P. de Chanchamayo	120	587	467	389%
E.P. de Bagua Grande	60	253	193	322%
E.P. de Quillabamba	80	335	255	319%

Fuente: INPE

Elaboración: CAPECO

En síntesis, la cobertura de la infraestructura penitenciaria es insuficiente a nivel nacional. Si bien las inversiones en ampliación de capacidad de albergue se han incrementado, el aumento de la población penitenciaria continúa elevando las tasas de sobrepoblación y hacinamiento, sobre todo en la zona centro del país.

Calidad de la infraestructura penitenciaria

Los resultados presentados a continuación provienen de la revisión de las condiciones de los EEPP a nivel nacional, realizada por La Defensoría del Pueblo⁶, así como de los anuarios estadísticos realizados por el INPE.

El diagnóstico realizado concluye que el bajo acceso a servicios públicos, la baja calidad de la infraestructura de salud dentro de los penales, así como el hacinamiento mencionado líneas arriba, constituyen factores críticos en la baja calidad de la infraestructura penitenciaria.

⁵ Es decir, con sobrepoblación igual a cero.

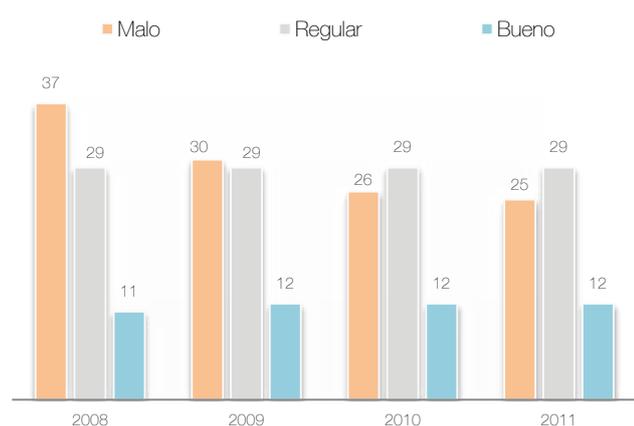
⁶ La Defensoría del Pueblo (2011). El sistema penitenciario: componente clave de la seguridad y la política criminal. Problemas, retos y perspectiva. Lima - Perú. Para este reporte se tomó contacto con el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios, confirmándose que no se cuenta con información más actualizada que la provista por este reporte.

En primer lugar, se observa que existe un elevado número de penales en mal estado dentro del sistema penitenciario.

Según el informe de la Defensoría del Pueblo, al año 2011, de las 68 instalaciones penitenciarias, 25 (38%) se encontraban en mal estado (celdas de reclusión y rejas en malas condiciones, camas en mala calidad, escaso acceso a servicios básicos, entre otros), 29 (44%) en estado regular, y solo 12 (18%) en buen estado, como muestra el Gráfico N°6.

Cabe precisar que el número de EEPP en mal estado ha disminuido entre los años 2007 y 2011. Esto, sin embargo, se ha debido a la desactivación de establecimientos, mas no a un mantenimiento de los mismos para mejorar su calidad⁷. Ello corrobora la necesidad de un mayor presupuesto en el mantenimiento de las cárceles que no cuentan con una calidad adecuada.

GRÁFICO N°6 : CALIDAD DE INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA EN EL PERÚ, 2008-2011



Fuente: INPE

Elaboración: APOYO Consultoría

Adicionalmente, se considera pertinente incorporar en el diagnóstico la disponibilidad de la infraestructura para que el interno realice actividades laborales, al ser obligación de la autoridad penitenciaria facilitarla⁸.

En esta línea, se ha producido una importante mejora, pues los nuevos penales construidos y la ampliación de otros en el periodo 2006 - 2011, han comprendido en su diseño arquitectónico amplias áreas de trabajo, las mismas que han sido adecuadamente implementadas (Defensoría del Pueblo, 2011)⁹.

No obstante, se han detectado dos problemas en particular:

- I. Un importante grupo de EEPP construidos entre 1990 y 2000, no contempló en su planificación áreas de trabajo, con lo cual se privilegió la seguridad antes que el tratamiento y formación de los reos. Esto obligó que se improvisen talleres, en espacios que no siempre guardan las condiciones de habitabilidad y seguridad requeridas.
- II. El nivel de hacinamiento crítico que viene alcanzando el sistema penitenciario nacional impide que un número mayor de internos acceda a las áreas de trabajo existentes, pues su capacidad instalada no puede satisfacer un nivel de demanda que aumenta significativamente.

Por otro lado, es deber de la administración penitenciaria salvaguardar la salud del interno, por lo cual todo establecimiento penitenciario, como mínimo, debe contar con los servicios de al menos un facultativo (médico) más el personal necesario. En este tema, la Defensoría del Pueblo considera que es necesario atender cuatro situaciones que afectan la atención de salud que se brinda a los reos: i) inexistente organización del servicio de salud penitenciaria, ii) dificultades de acceso al aseguramiento universal en salud, iii) Insuficiente personal y iv) deficiente infraestructura e inadecuado equipamiento.

Respecto del último rubro, la Defensoría del Pueblo, en la supervisión de 35 penales a nivel nacional, observó que 17 no cuentan con unidades de salud. Se propuso una coordinación más estrecha con el Ministerio de Salud, con el fin de que, en un plazo de cinco años, se incorpore el reacondicionamiento y mantenimiento de la infraestructura de salud en los 32 EP de mayor población (92% de los reos).

En suma, además de las condiciones deficientes en términos de cobertura, existen amplios espacios de mejora en cuanto a la calidad de los EEPP. En primer lugar, se deben implementar políticas de mantenimiento rutinario de la infraestructura penitenciaria, con el fin de evitar las malas condiciones de las instalaciones. En segundo lugar, es necesario invertir en la infraestructura requerida para un desarrollo óptimo de los reos: infraestructura para el desarrollo de actividades laborales e infraestructura de salud adecuada al interior de las cárceles en coordinación con el MINSA.

⁷ El número de EEPP en mal estado disminuyó de 37 a 25 penales, pero el número de establecimientos en estado regular o bueno se mantuvo prácticamente constantes.

⁸ El Código de Ejecución Penal establece que el interno se encuentra obligado a realizar actividades laborales en el establecimiento penitenciario, acciones que contribuyan en el objetivo de progresar en el régimen penitenciario, y en la posibilidad de acceder a los beneficios penitenciarios. Sin embargo, la legislación no establece el trabajo solo como un deber del interno, sino también como un derecho. En ese sentido, la autoridad penitenciaria debe brindar las condiciones necesarias para un trabajo digno.

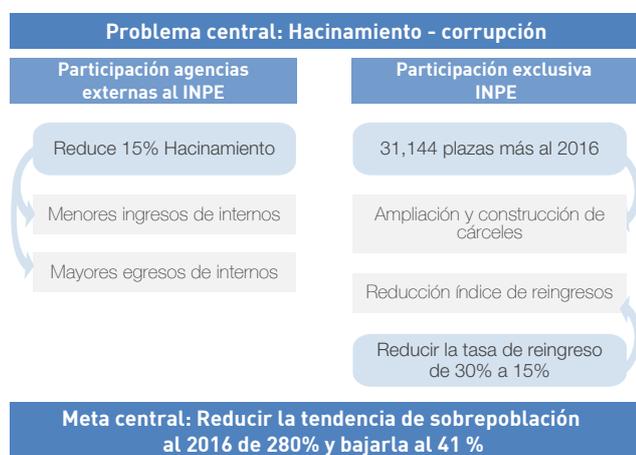
⁹ En las visitas realizadas, la Defensoría del Pueblo comprobó que en la construcción de los nuevos penales de Tarapoto y Moyobamba se han consignado espacios para talleres en los pabellones de mujeres, los cuales también cuentan con máquinas asignadas para estos fines.

2. Planificación de la infraestructura de cárceles

Las acciones del Estado en el sector penitenciario se enmarcan en el documento "10 medidas de reforma del sistema penitenciario", elaborado por el INPE en el año 2012. El plan, que se encuentra parcialmente en ejecución, constituye la hoja de ruta del INPE hacia el año 2016. En las medidas que se presentan, se abordan problemas de corto plazo, con un aumento de recursos del Estado, con el fin de tener establecimientos penitenciarios sin sobrepoblación, libre de corrupción, con trato digno a los internos, y sobre todo, cumpliendo la función "resocializadora" del INPE (INPE, 2012)¹⁰.

Las medidas a tomar involucran acciones del propio INPE (construcción y ampliación de penales y reducción de la tasa de reingreso), pero también de acciones externas al INPE: menor ingreso de internos (que las actividades criminales tengan alternativas a la prisión) y mayor egreso de internos (que los presos puedan salir más rápido reinsertados). Como se puede apreciar en el Gráfico N°7, las dos metas principales de los lineamientos definidos son la reducción del hacinamiento y la corrupción en el sistema penitenciario.

GRÁFICO N°7: OBJETIVOS PLANTEADOS POR EL INPE AL AÑO 2016



Fuente: INPE (2011)

Elaboración: APOYO Consultoría

Las medidas vinculadas directamente con la infraestructura del sector penitenciario son las siguientes:

- **Reducción del hacinamiento:**

La reducción del hacinamiento es uno de los principales objetivos del gobierno de turno. Así, el INPE determinó la ejecución de acciones inmediatas en el quinquenio 2012-2016 (Ver cuadro N°5).

CUADRO N°5: ACCIONES INMEDIATAS PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO

Medida	Acciones
Reducción del hacinamiento	Ampliación y puesta en funcionamiento de los penales de Virgen de Fátima en Lima y el de Pampas de Sanagullo en Tarapoto.
	A diciembre de 2012, se culminará la construcción de los nuevos penales de Satipo, Juanjui, Yurimaguas y la ampliación del penal de Iquitos, solucionando el problema de sobrepoblación en la región oriental.
	En el 2012, se dará inicio a la ampliación de los penales de Chiclayo, Pucallpa, Tambopata, Chimbote, Trujillo y Tacna.
	Elaboración de los estudios de preinversión para la construcción de nuevos penales en Sicuani, Quencoro, Moquegua, Tarma, Bagua y Abancay en terrenos donados por los Gobiernos Locales.
	Construcción de dos penales por año en las zonas de mayor población penal; costa centro, costa norte y sierra sur.

Fuente: INPE (2011)

Elaboración: APOYO Consultoría

Para lograr las acciones trazadas, el INPE se orientó a fortalecer la Oficina de Infraestructura, buscando estandarizar los procesos de construcción y estudios de pre inversión (INPE, 2012). Como se ha visto, a pesar de la realización de dichas acciones no se ha logrado reducir el hacinamiento, principalmente porque el crecimiento de la población penal con el transcurso de los años ha sido cada vez mayor.

De las medidas planteadas, solo la proyección de construir dos penales por año en las zonas de mayor población penal no se ha podido cumplir.

- **Salud en los centros penitenciarios:**

A la fecha del reporte de la Defensoría, la salud en los centros penitenciarios del país era crítica. Se habían convertido en focos infecciosos importantes, pues no menos de 50 mil personas acudían cada semana, lo que podía producir contagios en cadena.

En ese sentido, el plan propuso internalizar el concepto de prisiones saludables, que implicaba que los penales debían contar con servicios básicos garantizados, espacios para la salud, trabajo, educación, recreación, higiene, arte, visitas familiares, seguridad, entre otros.

En la actualidad, la Subdirección de Salud Penitenciaria afronta problemas como las altas tasas de morbilidad e incidencia en TBC y VIH/SIDA a causa del hacinamiento en los EP, la falta de presupuesto, de recursos humanos y de ambientes de aislamiento para pacientes con diagnóstico

de Tuberculosis; entre las medidas dispuestas para solucionar este problema están:

- Ampliaciones y/o construcción de nuevos penales.
- Incrementar el presupuesto del INPE para la contratación de profesionales de salud, que cumplan la meta de promoción y prevención de la salud en los EP.
- Implementación de laboratorios e insumos básicos (para examen de orina, BK esputo, hemograma, pruebas rápidas, ITS/VIH, etc.)

- **Fortalecimiento de la gestión institucional:**

El INPE carecía de una gestión institucional ágil y moderna: el aparato administrativo era burocrático y los procesos no se encontraban formalizados al punto de que, cuando se rotaba el personal, se perdía la continuidad de la gestión (INPE, 2012). Asimismo, existía personal desmotivado y limitaciones presupuestales en el sector. Por ende, se propuso fortalecer la gestión institucional, mediante la contratación de personal calificado en las responsabilidades más altas del aparato institucional.

Como se ha visto, esta realidad no ha cambiado en lo absoluto, por ello en el POI 2016 del INPE se dispuso la realización del Programa Piloto de Gestión por Procesos y Simplificación Administrativa, que contempla para su desarrollo las siguientes tareas:

- Contratación de consultoría para la elaboración del Manual de Procedimientos de los órganos de apoyo y asesoramiento.
- Contratación de consultoría para la elaboración del Manual de Procedimientos de Tratamiento.
- Contratación de consultoría para la implementación piloto de la Gestión por procesos en un EP.

Estas tareas tienen el objetivo de mejorar los procesos de gestión administrativa, enfatizada en optimizar el desempeño en función a resultados.

- **Participación del sector privado:**

La propuesta del sector penitenciario consistía en un doble enfoque:

- Avanzar en la tercerización de servicios penitenciarios, a través iniciativas privadas o asociaciones público-privadas, mediante la participación de PROINVERSIÓN. Así, el plan del sector opta por entregar en concesión obras de construcción de EEPP, considerando la

responsabilidad del INPE en la seguridad y administración de los penales y en las labores de rehabilitación y reinserción de los internos.

- Se consideró de suma importancia la participación de empresas, instituciones de la sociedad civil y personas que quieran cooperar con la labor de reinserción social del INPE.

Como se observa, gran parte de los lineamientos propuestos en el sector buscan satisfacer las necesidades identificadas sobre la infraestructura de cárceles. En ese sentido, se sugiere establecer mecanismos de monitoreo eficaces de las acciones previstas, con el fin de contribuir efectivamente en la solución de los problemas identificados.

A partir del 2012, se comenzó a promover iniciativas privadas, tales como la del penal San Jorge con el Proyecto Tinkuy Plaza y el Proyecto Concesión Penitenciaria del EP de Aucallama, los cuales no se lograron concretar. Actualmente, se han adjudicado dos iniciativas privadas: la primera ofrece vigilancia personal mediante grilletes electrónicos que se adjudicó a favor del Consorcio GLOBAL SEGURIDAD el pasado 19 de enero y la segunda consiste en la prestación de servicios de seguridad tecnológica en las prisiones a favor del Consorcio PRISONTEC, para la cual se suscribió contrato el 17 de octubre de 2014, por un plazo de 25 años.

3. Campos de acción para el desarrollo de la infraestructura de cárceles

Sobre la base del diagnóstico de la evolución de la infraestructura del sector y la revisión del plan sectorial vigente, se han identificado una serie de oportunidades de mejora para incrementar la calidad de la infraestructura de cárceles. Estas se describen a continuación:

i. Incrementar las inversiones en infraestructura del sector, sobre todo con participación privada

Entre los años 2007 y 2011, el incremento anual promedio de la población penitenciaria fue de 2,800 reos; sin embargo, para el periodo que comprende el año 2012 y el mes de agosto del 2016 el incremento promedio anual ha sido de 5,554 personas. Ello eleva considerablemente las necesidades de infraestructura de cárceles, sobre todo si se quiere reducir los niveles de sobrepoblación observados actualmente.

Al respecto, la privatización o concesión fue planteada como una solución a la crisis penitenciaria, pero esta posibilidad no estuvo lo suficientemente clara y no se llevó un debate serio al respecto (Defensoría del Pueblo, 2011). Existían opiniones encontradas respecto de la participación privada dentro de las inversiones en cárceles. Mientras la Organización de Estados Americanos recomendaba la participación del sector privado, el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, así como la Federación Iberoamericana de Ombudsmán se oponían a la participación privada, pues para estas instituciones desde el punto de vista de los derechos fundamentales, el modelo de concesión que otorga la totalidad de la administración y operación del penal afectaba la normatividad penitenciaria y las atribuciones estatales en cuanto al control de la ejecución de la pena, no debían ser trasladadas a terceros.

CUADRO N°6: OPINIONES VERTIDAS POR ENTIDADES INTERNACIONALES

Entidad	Pronunciamento
Organización de Estados Americanos	Recomiendan la participación del sector privado en la construcción y mantenimiento de centros de reclusión, así como de dicho sector y de organizaciones no gubernamentales en la provisión de bienes y servicios.
El Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente – ILANUD	Para este experto, independientemente de las bondades o inconvenientes de las cárceles privadas en los países de altos ingresos de América del Norte y Europa, no se puede trasladar directamente su experiencia a los países de ingresos medianos y bajos como los de América Latina y el Caribe, y suponer que la cosa funcionará de la misma manera.
La Federación Iberoamericana de Ombudsmán – FIO	Recomienda: "Mantener el criterio de que el sistema penitenciario es básicamente responsabilidad del Estado y evitar todo proceso de liberalización o privatización de los establecimientos penitenciarios, sin perjuicio de la construcción privada de las infraestructuras o la prestación por terceros de servicios asociados al establecimiento penitenciario que no afecten a los derechos de los reclusos.

Elaboración: APOYO Consultoría

Si bien son funciones propias del Estado el diseño, la construcción y el mantenimiento de los penales; dada la evolución y situación del sector en aquel entonces, se consideró pertinente que dichas tareas sean dadas en concesión a un tercero, con la supervisión/monitoreo del Estado. Por tanto, se planteó que la discusión política y técnica de llevar a cabo un proceso de concesión en los EEPP (provisión de infraestructura y administración de los centros penitenciarios) debía introducirse en el debate.

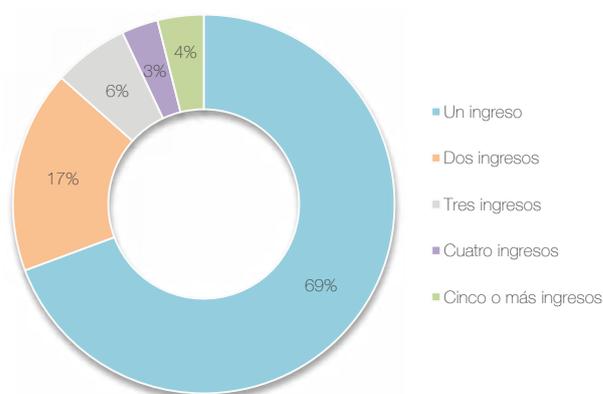
En el año 2013, mediante la Resolución Suprema N° 076-2013-EF, se ratificó el acuerdo adoptado por el Consejo Directivo de PROINVERSIÓN, que aprueba el Plan de Promoción de la Inversión privada del Proyecto Reubicación de Establecimientos Penitenciarios, el cual consiste en disponer los terrenos sobre los cuales están construidos los establecimientos penitenciarios de Mujeres Chorrillos, Lurigancho, Miguel Castro Castro y del Cusco; buscando la participación de inversionistas privados en la construcción de los nuevos establecimientos penitenciarios sustitutos. Sin embargo, a la fecha no se ha convocado ningún proceso.

ii. Establecer políticas con una visión integral para solucionar el hacinamiento penitenciario

Es importante tomar en cuenta que la solución al hacinamiento en los EEPP no solo es intrínseca a la mejora de la cobertura y calidad de la infraestructura, sino también a la necesidad de prestar atención a la formación de los internos, y de establecer mecanismos de reinserción de los reos en la sociedad civil.

Al año 2011, las deficiencias en la infraestructura penitenciaria se debían, además de la falta de inversión en ampliación y mantenimiento de cárceles, al constante incremento de la población penitenciaria como efecto de una política criminal de un mayor uso de la cárcel y la mayor incidencia delictual (Defensoría del Pueblo, 2011). Por ello, era alarmante la tasa de reingreso de los reos en los establecimientos penitenciarios: 30.7% de los reos del año 2012 ya han ingresado por lo menos una vez a la cárcel, como se puede apreciar en el Gráfico N°8.

GRÁFICO N°8: POBLACIÓN PENITENCIARIA POR CANTIDADES DE INGRESO, 2012



Fuente: INPE

Elaboración: APOYO Consultoría

Lo anterior sugiere dos aspectos: (i) prestar atención a un tratamiento penitenciario¹¹ adecuado de los internos y (ii) establecer políticas efectivas de reinserción de los reos en la sociedad civil, tales como programas de concientización de la sociedad civil sobre la importancia de la reinserción social de los reclusos, así como la vinculación de los reos con empresas que faciliten la inserción laboral de la población penitenciaria. Esto, debía disminuir las tasas de reingreso en cárceles, y disminuir el hacinamiento existente sin invertir en infraestructura adicional.

Cabe resaltar que, en el mismo año, el gobierno prestó particular atención a la misión “resocializadora” del sistema penitenciario. En ese sentido, el sector destinó una de sus políticas quinquenales a la inversión en infraestructura de establecimientos penitenciarios, así como en la dotación de personal especializado para la atención de los internos.

Por otro lado, el INPE tenía prevista la creación del Patronato por la Reinserción Social del Penado, que estará conformado por medios de comunicación, empresarios, iglesias y personas naturales. Entre sus funciones se

encuentra la administración de una bolsa de trabajo para la colocación de los ex internos en puestos laborales, y la administración de fondos de donaciones destinadas a las acciones de fortalecimiento de la labor productiva.

Se consideraba que estas políticas iban a contribuir a solucionar el problema de reinserción social de los reos, y reducirían la elevada tasa de reingreso de los mismos. A pesar de ello, las iniciativas señaladas no se han concretado a la fecha.

iii. Otorgar mayor prioridad a la infraestructura penitenciaria

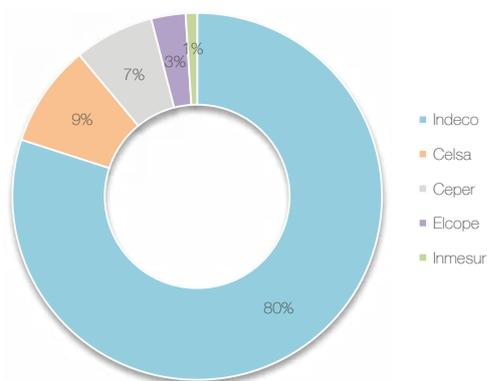
Por último, como se ha podido apreciar, el planeamiento dentro del sector incorpora un diagnóstico oportuno de la infraestructura penitenciaria, y plantea metas claras y medidas concretas en el corto y mediano plazo. En ese sentido, es importante otorgar mayor importancia (mediante una mayor asignación de presupuesto público) a este sector dentro de las políticas públicas de seguridad ciudadana del Estado, así como definir adecuados mecanismos de monitoreo y seguimiento, para ejecutar efectivamente los proyectos definidos para el presente quinquenio.

¹¹ El tratamiento penitenciario se asigna teniendo en cuenta la evolución global de la persona privada de libertad. De este modo, se debe brindar un tratamiento individual, continuo y dinámico, creando una cultura de intervención sobre los factores psicosociales que están detrás de los actos delictivos de cada condenado (La Defensoría del Pueblo, 2011).

La Industria de Cables Eléctricos para la Construcción

La industria de cables eléctricos atiende a distintos sectores como son: telecomunicaciones, informática, energía (baja y media tensión), construcción (principalmente cables tipo: TW y THW), y especiales (minería, sistemas de alarma, industria naval y otros). El presente artículo centrará su análisis sobre los cables eléctricos utilizados en la construcción. Según fuentes de la industria, este segmento representa aproximadamente el 70% del mercado total del producto alcanzando una facturación anual de US\$ 500 millones, y se encuentra conformado por empresas productoras en el Perú e importadoras.

GRÁFICO N° 1: PARTICIPACIÓN DEL MERCADO DE PRINCIPALES EMPRESAS PRODUCTORAS DE CABLES ELÉCTRICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN – 2014 (En Facturación)



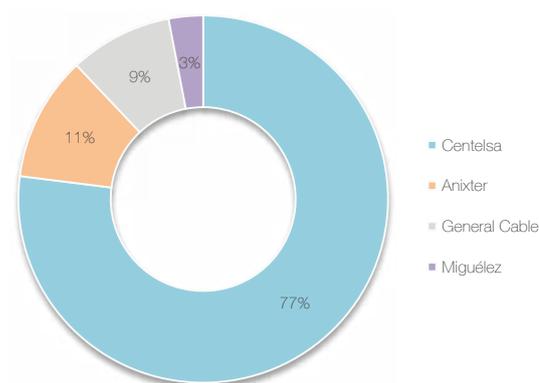
Fuente: Perú Top 10 000

Elaboración: CAPECO

Según el Perú Top 10,000, para el año 2014 el mercado de las principales empresas que producen en el Perú se caracterizó por la preeminencia de la empresa Indeco que cuenta con una participación de mercado de 80%. En segundo lugar, se ubicó la empresa Celsa con 9% de representación, seguido de la empresa Ceper (7%) y por último aparecen las empresas Elcope e Inmesur sumando el 4% restante (ver Gráfico N°1).

Por su parte, el mayor volumen de la importación de cables eléctricos para la construcción es liderado por la empresa Centelsa (77%), seguido por las empresas Anixter, General Cable y Miguélez (ver Gráfico N°2).

GRÁFICO N° 2: PARTICIPACIÓN DEL MERCADO DE PRINCIPALES EMPRESAS IMPORTADORAS DE CABLES ELÉCTRICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN – 2014 (En Facturación)

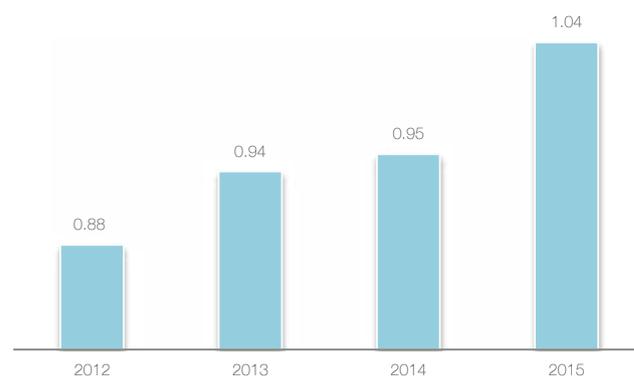


Fuente: Perú Top 10 000

Elaboración: CAPECO

El consumo per-cápita en nuestro país ha crecido sostenidamente del 2012 al 2015 a una tasa de 5.64% en promedio por año, alcanzando su mayor nivel en el 2015 con una variación de 9.1%, como se observa en el Gráfico N°3.

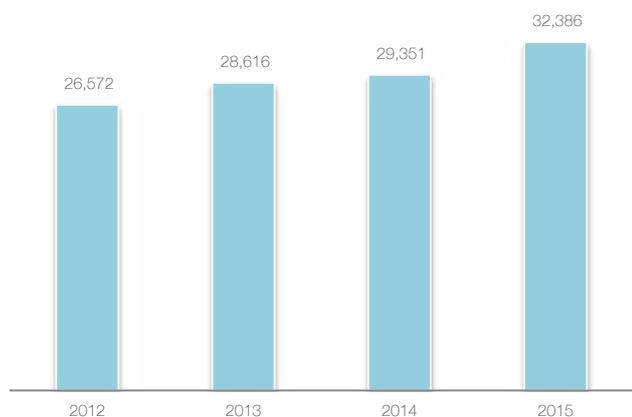
GRÁFICO N° 3: CONSUMO PER CÁPITA DE CABLES ELÉCTRICOS PARA CONSTRUCCIÓN, 2012 - 2015 (En kg/hab)



Fuente: PRODUCE

Elaboración: CAPECO

En esa línea, el consumo aparente en nuestro país pasó de 26.57 mil toneladas en el año 2012 a 32.38 mil toneladas en el 2015, lo que implica un crecimiento promedio de 6.82% por año. En todo este periodo, la variación interanual superó los dos dígitos en el 2015 (ver Gráfico N°4).

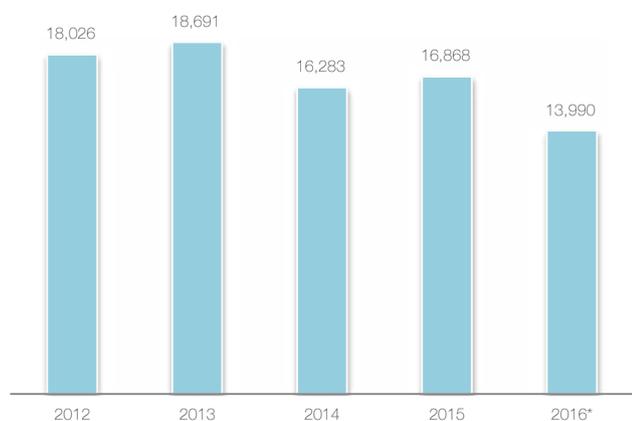
GRÁFICO N° 4: CONSUMO APARENTE DE CABLES ELÉCTRICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN 2012 - 2015 (En TN)

Fuente: PRODUCE y SUNAT

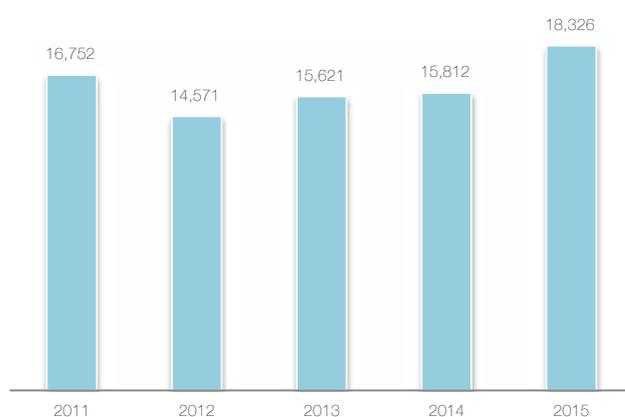
Elaboración: CAPECO

En una tendencia diferente al consumo aparente, la producción nacional ha pasado de 18.02 mil toneladas en el año 2012 a 16.86 mil toneladas en el 2015, lo que implica un decrecimiento promedio de 2.2% por año. Como se aprecia en el Gráfico N°5, si bien es cierto, en todo este periodo, se presentaron dos momentos de incremento (al 2013 y 2015 con aumentos de 3.7% y 3.6% respectivamente), también se mostró una importante disminución de 12.9% al año 2014.

Como se aprecia en el Gráfico N°6, la importación de cables eléctricos para la construcción presentó un incremento promedio de 2.27% por año entre el 2011 y 2015 pasando de 16.75 mil toneladas a 18.32 mil toneladas. Luego de una desaceleración de 13.02% al 2012, se presentó un crecimiento ininterrumpido en los siguientes años hasta el 2015, año en el cual se generó una variación interanual significativa de 15.90%.

GRÁFICO N° 5: PRODUCCIÓN DE CABLES ELÉCTRICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN 2012-2016* (En TN)

Fuente: PRODUCE

*Información hasta Setiembre del 2016
Elaboración: CAPECO**GRÁFICO N° 6: IMPORTACIÓN DE CABLES ELÉCTRICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, 2011 - 2015 (En TN)**

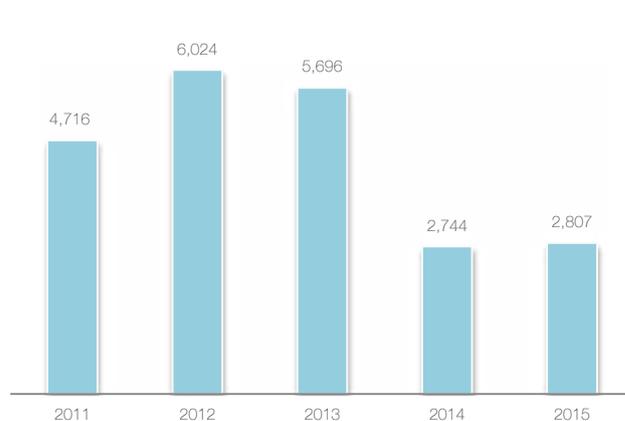
Fuente: SUNAT

Elaboración: CAPECO

Por su parte, la exportación de este producto ha mostrado diversos comportamientos en los últimos años, pasando de 4.71 mil toneladas en el 2011 a 2.80 mil toneladas en el 2015, lo que implica un decrecimiento promedio de 12.16% por año. Como se aprecia en el Gráfico N°7, se presentan dos momentos importantes: un crecimiento de 27.74% del año inicial al 2012; y luego una caída de 51.83% en el año 2014.

En la misma línea de la producción nacional, la tasa de utilización de la capacidad instalada de las empresas productoras en el país se redujo de 77% el 2013 a 62% para el 2015. (ver Gráfico N°8).

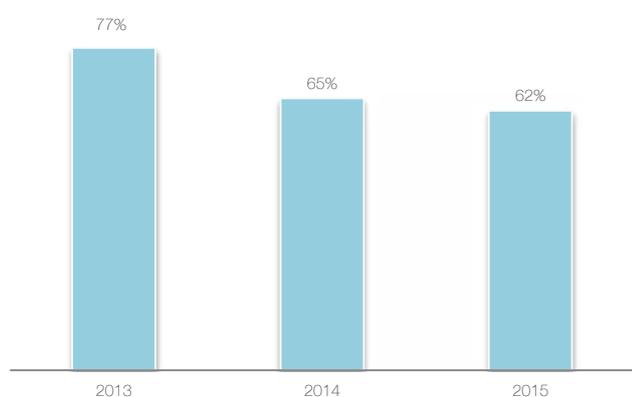
Por otro lado, el precio de los cables eléctricos para la construcción (tipo TW y THW) no ha sufrido variaciones significativas, sin embargo, se han presentado tres momentos en los últimos cinco años y medio: en un primer tramo,

GRÁFICO N° 7: EXPORTACIÓN DE CABLES ELÉCTRICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, 2011 - 2015 (En TN)

Fuente: INEI

Elaboración: CAPECO

GRÁFICO N° 8: TASA DE UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA DE LAS EMPRESAS PRODUCTORAS DE CABLES ELÉCTRICOS 2013-2015 (En %)



Fuente: INEI

Elaboración: CAPECO

entre enero a noviembre del 2011 se produjo una leve reducción promedio de 1.09% por año. Luego, en el periodo de noviembre del 2011 a enero del 2016, se generó una estabilidad en términos generales, y finalmente el precio tomó una tendencia negativa con una variación promedio de -0.73% por año entre enero y setiembre del 2016 (ver gráfico N°9).

Según fuentes del mercado, como en otras industrias, el mercado de cables eléctricos para la construcción sufre con problemas latentes desde hace varios años. Por un lado, el ingreso al mercado de productos de procedencia extranjera con características que no cumplen con la normatividad técnica peruana, en lo que respecta a dimensiones y tipo de material, lo que incluye afrontar problemas de seguridad al momento de su uso. En segundo lugar, la comercialización de productos de muy baja calidad utilizando el nombre de

marcas reconocidas. Por último, el amplio desconocimiento de las características, beneficios y riesgos del producto. Ante este panorama, se requiere llevar a cabo medidas como: controles aduaneros estrictos del ingreso de productos, incremento de operativos de fiscalización para lograr cumplir con la normatividad vigente del producto, y dar el paso de la certificación de los productos que se comercializan en el mercado.

Más allá de la problemática expuesta, esta industria debe de consolidar la innovación tecnológica y buenas prácticas. Uno de los casos a mencionar es el uso de los cables libre de halógenos, que son productos que cumplen con las exigencias de las normativas vigentes y de seguridad. Entre sus características se encuentran: emisión mínima de gases tóxicos, no generación de humo negro y son retardantes del fuego. Estos cables son considerados de utilización obligatoria en edificaciones donde se presente alta concentración de personas. Los cables eléctricos libre de halógenos fueron introducidos al mercado en el 2003 por la empresa Ceper, utilizándolos en la obra de remodelación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

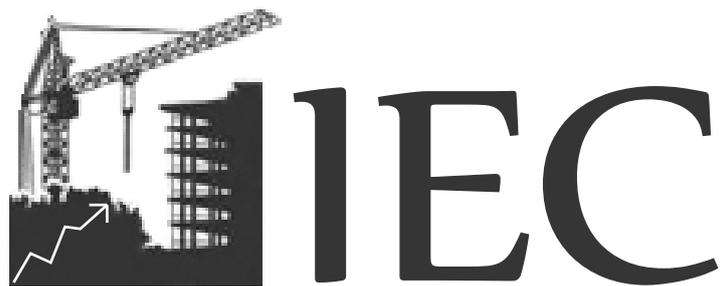
En conclusión, la industria de cables eléctricos para la construcción viene presentando un crecimiento sostenible en los últimos años, generado principalmente por el aumento de su importación, pues, por el contrario, la producción en el Perú se ha reducido. Finalmente, con la finalidad de velar por la seguridad de la población y por el desempeño adecuado de las empresas productoras nacionales e importadoras de cables, se debe trabajar en un plan para impulsar la comercialización de productos con características que cumplan con las normativas técnicas y de seguridad; y fortalecer la lucha contra la falsificación de productos.

GRÁFICO N° 9: ÍNDICE DE PRECIOS DE CABLES ELÉCTRICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, ENERO 2011 A SETIEMBRE 2016 (Índice Base Jul.1992=100)



Fuente: INEI

Elaboración: CAPECO



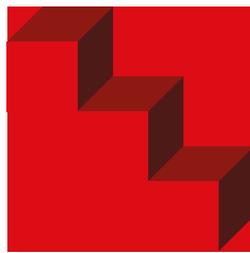
INFORME ECONÓMICO DE LA CONSTRUCCIÓN

Nº 11 - Diciembre 2016



CAPECO

Cámara Peruana de la Construcción



CAPECO

Cámara Peruana de la Construcción

www.capeco.org/iec